

**ESTUDIOS DE PROGRESO**  
Fundación Alternativss

# **Una propuesta para la enseñanza de la ciudadanía democrática en España**

Irene Martín Cortés

## Irene Martín Cortés

Irene Martín (Madrid, 1971) es profesora de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Se doctoró en Ciencia Política por la misma universidad en 2004 con la tesis titulada *Significado y orígenes del interés por la política en dos nuevas democracias: España y Grecia*, y es doctora miembro del Instituto Juan March.

Sus principales líneas de investigación son la cultura política del sur de Europa –en especial, la implicación psicológica de los ciudadanos con la política en España y en Grecia–, la relación de los jóvenes con la política y la educación cívica. Ha participado en varios proyectos de investigación europeos sobre “Ciudadanía, participación y democracia”, “Encuesta Social Europea”, “Actitudes y valores en las nuevas democracias” y “Partidos políticos y nuevas tecnologías de información y comunicación”.

Ha publicado artículos sobre cultura política de España y comparada como *Interés por la política y desapego político* (2005) en Torcal, M., Morales, L., Pérez-Nievas, S. (eds.): *España: sociedad y política en perspectiva comparada. Un análisis de la primera ola de la Encuesta Social Europea*, 63-82, Valencia, Tirant Lo Blanch. *Interest in Politics and the Political Culture Approach: The Case of the New Democracies of Southern and Eastern Europe* (2003) en Pollack, D., Jacobs, J., Müller, O., Pickel, G. (eds.): *Political Culture in Post-Communist Europe. Attitudes in New Democracies*, 71-90. Aldershot: Ashgate, o *South European parties and party systems, and the new ICTs* con C. Cunha, J. Newell y L. Ramiro (2003) en Gibson, R., Nixon, P. y Ward, S. (eds.) *Political Parties and the Internet. Net Gain?*, 70-97. Londres: Routledge.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Irene Martín Cortés

ISBN: 84-96653-17-X

Depósito Legal: M-32119-2006

# Índice

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Introducción</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2</b> | <b>El concepto de “ciudadanía”</b>                                       | <b>9</b>  |
| 2.1      | Ciudadanía legal vs. ciudadanía como actividad                           | 9         |
| 2.2      | Más allá y más acá del Estado-nación                                     | 10        |
| 2.3      | Ciudadanía formal vs. ciudadanía real                                    | 12        |
| <b>3</b> | <b>¿Qué es la Educación para la Ciudadanía?</b>                          | <b>14</b> |
| <b>4</b> | <b>La Ley Orgánica de Educación (LOE)</b>                                | <b>17</b> |
| <b>5</b> | <b>Iniciativas similares en el contexto internacional</b>                | <b>21</b> |
| 5.1      | El Consejo de Europa   | 21        |
| 5.2      | La Unión Europea   | 22        |
| 5.3      | Las Naciones Unidas y sus organismos                                     | 24        |
| 5.4      | La Organización de Estados Americanos                                    | 25        |
| <b>6</b> | <b>Investigaciones e informes recientes</b>                              | <b>27</b> |
| 6.1      | El resurgir del interés por la educación cívica                          | 27        |
| 6.2      | Algunos de los principales estudios e informes                           | 29        |
| <b>7</b> | <b>Cuestiones clave sobre la Educación para la Ciudadanía</b>            | <b>34</b> |
| 7.1      | Educación para la Ciudadanía minimalista vs. maximalista                 | 34        |
| 7.2      | Los valores consensuados de la Educación para la Ciudadanía              | 36        |
| 7.3      | La organización de la Educación para la Ciudadanía                       | 41        |
| 7.4      | Los posibles contenidos de la Educación para la Ciudadanía               | 43        |
| 7.5      | Las distintas dimensiones de la Educación para la Ciudadanía             | 47        |
| 7.6      | Las implicaciones de los distintos tipos de Educación para la Ciudadanía | 48        |
| 7.7      | Formación inicial y permanente del profesorado                           | 50        |
| 7.8      | Cuestiones relativas a la implementación y evaluación                    | 52        |
| <b>8</b> | <b>Una visión comparada con otros países</b>                             | <b>54</b> |

|    |  |    |
|----|--|----|
| 9  | ¿Necesitan los jóvenes españoles una Educación para la Ciudadanía democrática? | 58 |
| 10 | Una propuesta de Educación para la Ciudadanía democrática en España            | 63 |
| 11 | Bibliografía   | 68 |
| 12 | Índice de Tablas y Gráficos  | 75 |
| 13 | Anexo: Contenidos curriculares de la asignatura en Inglaterra                  | 77 |

## Introducción<sup>1</sup>

La nueva Ley Orgánica de Educación (LOE)<sup>2</sup>, aprobada de forma definitiva por el Congreso de los Diputados el pasado 6 de abril de 2006, introduce, por primera vez en la historia de España, una asignatura llamada Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. La inclusión en el currículo de esta nueva asignatura ha generado reacciones tanto a favor como en contra<sup>3</sup>. Sin embargo, no siempre se ha puesto de manifiesto que esta iniciativa se ubica en la misma línea de una gran cantidad de políticas y declaraciones que, desde principios de los años noventa, vienen llevando a cabo la mayoría de países de nuestro entorno, así como los principales organismos internacionales. Estas iniciativas aspiran a atajar el creciente distanciamiento de los ciudadanos con la sociedad y la política, así como el auge de actitudes y comportamientos intransigentes que, en algunos países, ya han encontrado eco en partidos populistas y de extrema derecha. Ambos fenómenos hacen que aumente la incertidumbre acerca de la solidez de las bases en las que se asientan los actuales sistemas políticos democráticos. La propuesta de introducir una asignatura en el sistema educativo español dirigida a educar para la ciudadanía, por tanto, no debe ser vinculada en exclusiva a un gobierno o ideología concretos, sino a un esfuerzo generalizado por responder a fenómenos que plantean dudas sobre la firmeza de las bases sociales de la democracia.

Antes de entrar en materia, me gustaría hacer una breve aclaración previa acerca de cuál es mi postura hacia esta iniciativa. Si bien lo que aquí se expone tiene como objetivo argumentar a favor de la oportunidad de esta nueva asignatura, ello no implica un acuerdo con todos los aspectos sobre la misma que aparecen en la Ley. Por otra parte, en este texto se aspira a evitar uno de los errores más comunes en los que, desde mi punto

---

1 Deseo expresar mi agradecimiento a Gema García Albacete, Elena Martín y Enrique Roca por su colaboración en la aportación de materiales e información durante la elaboración de este informe. La autora de este informe asume la responsabilidad de las opiniones e ideas en él expresadas.

2 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE n.º 106 de 4/5/2006).

3 Entre los artículos de opinión que han aparecido en la prensa a favor de la nueva asignatura véanse los de G. Peces-Barba (2004), F. Savater (2005a, 2005b y 2005c), R. Díaz-Salazar (2005) y J. M. Puig Rovira (2005). También ha habido artículos de opinión en contra de la misma, como el de F. Jiménez Losantos (2004).

de vista, se suele caer cuando se trata el tema de la educación. Me refiero al error de pensar que las buenas intenciones y una visión optimista de la naturaleza humana son suficientes para diseñar una política eficaz dirigida a crear ciudadanos democráticos competentes. Es cierto que, ante la escasez de experiencias, resulta fácil caer en el voluntarismo y creer que siempre es mejor hacer algo que permanecer en la pasividad. Personalmente, no estoy tan convencida de ello. Creo que existe un grave riesgo de que un intento de educar para la ciudadanía democrática que no goce del apoyo de la mayor parte de la sociedad y que no parta de supuestos realistas lleve a un desprestigio, aún mayor, de la ciudadanía, la democracia y la política. Por eso, en este trabajo se han tenido muy presentes las experiencias que existen en países de nuestro entorno, por escasas que sean. Asimismo, se han recogido los resultados de investigaciones que han analizado el alcance real de las políticas que, hasta ahora, se han llevado a cabo en este sentido. De esta forma, no sólo se abandonan las “buenas intenciones” que no encuentran anclaje en la realidad, sino que también se ubica el debate sobre la Educación para la Ciudadanía democrática en un marco que traspasa las fronteras de nuestro país y los límites del debate político que en el mismo ha generado. En ningún momento se pretende negar que la asignatura en cuestión requiere un complejo diseño. Tampoco, que plantea un intrincado reto en lo que se refiere a la forja de un consenso entre las distintas fuerzas políticas. En definitiva, el objetivo de estas páginas es ofrecer algunas pautas de cómo se ha planteado en otros países el diseño e implementación de asignaturas similares, y de cómo evitar errores a partir de las experiencias ajenas. Una de las principales conclusiones de este informe es que, para que se cumplan los fines últimos de esta asignatura, no vale cualquier diseño. En otras palabras, los resultados pueden variar considerablemente según cuál sea el enfoque y los objetivos a los que vaya dirigida la asignatura de Educación para la Ciudadanía.

También es mi deseo dejar claro desde un primer momento que, si bien en España algunos actores sociales han querido relacionar esta asignatura con la enseñanza de la religión –entendiendo que podría jugar el papel de asignatura alternativa a esta segunda–, yo partiré de la idea de que la Educación para la Ciudadanía no puede ser una alternativa a ninguna otra asignatura. La razón es sencilla: todos, católicos y no católicos, deben aprender a ser ciudadanos democráticos<sup>4</sup>. La elección entre ser católico o ser un ciudadano democrático carece de sentido. Simplemente, se trata de dos cosas distintas y la una no necesariamente implica la otra. Entre los aspectos que las hacen diferentes está el que la primera es producto de la libre opción de los individuos, mientras que la ciudadanía no se elige. Además, la religión, en principio, es algo que afecta a la esfera privada del individuo, mientras que el ejercicio de la ciudadanía tiene repercusiones sobre todos los que comparten un mismo espacio público.

Como última precisión, creo necesario aclarar que el énfasis que se pone a lo largo de este texto en la escuela como agente de socialización no quiere dar a entender que esta institución deba tener el monopolio de la Educación para la Ciudadanía democrática. En este sentido, resulta útil distinguir entre las “funciones compartidas” y las “funciones exclusi-

4 Recordemos aquí el título del artículo de E. Martín, Bueno o católico, usted decide (1999), en el que la autora adoptaba esta misma postura con respecto a la asignatura alternativa a la religión que entonces proponía el Gobierno del PP.

vas” de la escuela. La Educación para la Ciudadanía democrática es claramente una “función compartida” por la sociedad en su conjunto. En esta tarea, el sistema educativo juega un papel crucial, pero también los padres, los medios de comunicación, las autoridades políticas y los partidos políticos. Si esperamos de la escuela que realice esta labor en exclusiva, la frustración estará casi garantizada<sup>5</sup>.

Uno de los principales sectores críticos de la LOE, en lo que atañe a la nueva asignatura, entiende que ésta aspira a suplantar el legítimo derecho de los padres de educar a sus hijos en los valores que ellos consideren más adecuados. Sin embargo, no se trata de una sustitución de la labor de los padres, sino más bien de una labor de refuerzo o de complementariedad. Lo quieran los padres o no, haya una asignatura de Educación para la Ciudadanía democrática o no, la educación en valores de los hijos no depende sólo de los padres y de los profesores, ya que sigue habiendo otros agentes de socialización muy poderosos que escapen a su influencia<sup>6</sup>. La cuestión, pues, no es ¿deben otros agentes distintos de la familia socializar en valores? Más bien, la pregunta que debemos formularnos es la siguiente: ¿en qué valores deben socializar los agentes sociales que no son la familia? La Educación para la Ciudadanía aspira a educar en valores democráticos, asumiendo que éstos son –o deben ser– compartidos por el conjunto de la sociedad y que afectan a la vida en común. Estos valores no tienen por qué entrar en contradicción con la educación en valores que los padres quieran transmitir a sus hijos. Es más, se trata de valores que juegan un papel en el ámbito público y que deben ser complementarios de los valores que el individuo adopte en la esfera privada.

La estructura de este texto será la siguiente: empezaré tratando de delimitar los escurridizos conceptos de “ciudadanía” y “Educación para la Ciudadanía democrática”. A continuación, resumiré el contenido de la LOE en relación con la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos. Seguiré con un breve repaso de las iniciativas que diversos organismos internacionales han puesto en marcha para fomentar la Educación para la Ciudadanía democrática, con el objetivo de poner de manifiesto que no se trata de una propuesta aislada del actual Gobierno español y, tampoco, de una política exclusiva de gobiernos de ideología similar a la del PSOE. Una vez justificada la necesidad y la oportunidad de la asignatura, centraré la atención en el resurgir del interés por la Educación para la Ciudadanía en los foros académicos. De esta forma, la relevancia de la propuesta quedará patente no sólo por su deseabilidad en términos políticos y sociales, sino porque estudios empíricos recientes han señalado que a través de asignaturas similares se logra, efectivamente, influir en el sentido deseado en los conocimientos, los valores, las actitudes y los comportamientos de los alumnos. El apartado séptimo está dedicado a desarrollar toda una serie de cuestiones clave en torno a la Educación para la Ciudadanía. En el siguiente epígrafe se dibuja el mapa de la Educación para la Ciudadanía en distintos países europeos. A continuación, analizaré algunas de las actitudes y comportamientos de los jóvenes españoles en términos comparados. El análisis de encuestas recientes nos permitirá conocer en qué medida se

5 En este sentido, véase Dekker (1999:446).

6 Como ya han señalado otros autores, la Educación para la Ciudadanía está en todas partes y, aunque no se aspire a educar para la ciudadanía en la escuela, lo cierto es que esto se seguiría produciendo a través de otras vías. En este sentido, véase, por ejemplo, Schwille y Amadeo (2002).

ve afectado nuestro país por un déficit de ciudadanía. Finalmente, recogeré varias de las ideas desarrolladas a lo largo del texto para esbozar una propuesta sobre cómo se debería plantear una asignatura para enseñanza de la ciudadanía democrática en España a la luz de otras experiencias.



## El concepto de “ciudadanía”

El concepto de “ciudadanía” es un concepto difícil de definir de forma unívoca, y ésta es una de las razones por las que automáticamente surge el debate y el rechazo cuando se habla de educar para la ciudadanía. En términos generales, podemos decir que se trata de un conjunto de derechos y obligaciones que convierten a los individuos en iguales dentro de una comunidad política, pero el concepto de ciudadanía tiene implicaciones que van más allá de los derechos y deberes.

Enumeraré tres de los aspectos que nos impiden dar una definición clara y concisa de a qué nos referimos por “ciudadanía” y que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar una nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía:

- La ciudadanía puede ser entendida en términos legales o puede ser entendida en términos ideales aplicados a la actividad de los individuos. Los términos ideales no son compartidos, y adoptar unos u otros tendrá implicaciones sobre los derechos y los deberes que se asignen a los ciudadanos.
- Resulta difícil establecer de forma incontestada el territorio dentro del cual son exigibles los derechos y deberes propios del ciudadano. Esto tiene implicaciones sobre el significado de la igualdad y también sobre el derecho a la diferencia.
- Cabe plantearse si basta con una ciudadanía entendida en términos formales o si sólo tiene sentido hablar de ciudadanos cuando se hallen presentes las condiciones sociales y económicas que permitan ejercer esos derechos.

### 2.1 Ciudadanía legal vs. ciudadanía como actividad

El primer elemento de confusión deriva del hecho de que cabe distinguir entre la “ciudadanía como estatus legal” y la “ciudadanía como actividad” (Kymlicka y Norman, 1994:354). En

términos legales, un ciudadano es aquél que tiene derechos y deberes recogidos en constituciones nacionales, tratados internacionales o sentencias judiciales. Cuando se entiende como actividad, el término ciudadanía hace alusión a un tipo ideal de “buen ciudadano” y a los “conocimientos, sentimientos, intenciones y comportamientos de los individuos con respecto a su posición como ciudadanos” (Dekker, 1999:453-4). Una de las acepciones del término “ciudadanía” en el Diccionario de la Real Academia Española la define, precisamente, como el “comportamiento propio de un buen ciudadano”. Por tanto, cuando nos referimos a la Educación para la Ciudadanía democrática hacemos alusión a la educación en los conocimientos, actitudes, valores y comportamientos que se consideran propios del “buen ciudadano democrático”, sin ceñirnos necesariamente a los titulares de derechos y obligaciones como nacionales de un determinado Estado. Es por esto por lo que la Educación para la Ciudadanía democrática se ha puesto en relación con un concepto republicano de ciudadanía<sup>7</sup>. El republicanismo aboga por un tipo de comunidad en la que los ciudadanos son libres e iguales, pero en la que, además, deben asumir el deber de defender ese modelo de comunidad a través de una actitud activa y responsable. En otras palabras, parte de un concepto de libertad entendida como autogobierno y como no-dominación (Pettit, 1999)<sup>8</sup>.

No obstante, el debate no se limita a este doble significado (como estatus legal y como actividad), sino que afecta también al momento de decidir cuáles son las características de un “buen ciudadano democrático”. El propio modelo republicano es compatible tanto con un modelo liberal como con un modelo participativo de democracia<sup>9</sup>. La respuesta variará según el modelo de democracia que adoptemos, y no será la misma si hablamos de un modelo de democracia representativa o de un modelo de democracia participativa, ya que ambos predicen conceptos del “buen ciudadano” distintos<sup>10</sup>. En el primer caso, la implicación que se espera del individuo en los asuntos públicos será relativamente poca, ya que la actividad política recaerá fundamentalmente en los representantes elegidos cada cierto número de años. En cambio, según el modelo ideal de democracia participativa, el ciudadano “virtuoso” será aquél que participe activamente en la construcción de las instituciones políticas y en la toma de decisiones de forma continuada.

## 2.2 Más allá y más acá del Estado-nación

Tradicionalmente, la ciudadanía se ha venido considerando como sinónimo de nacionalidad. Esto quiere decir que es el Estado-nación el que concede determinados derechos y el que atribuye determinados deberes a sus ciudadanos. Esta asociación entre ciudadanía y nacionalidad implica que los nacionales de países distintos a aquél en el cual residen no

7 Este concepto republicano no necesariamente es antimonárquico. En este sentido, véase la entrevista a Philip Pettit *No hay política sin diálogo* (2004).

8 Una de las principales características del modelo republicano de democracia es el proceso de deliberación que precede a la toma de decisiones. Durante este proceso, se exponen argumentos que se medirán por su calidad normativa y por la calidad de las razones que los avalan, lo que permitirá que los individuos puedan cambiar sus juicios a la luz de los que les parezcan mejores (Ovejero, 2001).

9 Ovejero distingue entre el republicanismo elitista, propio de las democracias representativas, y el republicanismo igualitario, propio de las democracias participativas (2001).

10 Para una diferenciación ulterior entre democracia representativa, participativa, deliberativa e inclusiva, véase Maiz (2005).

son considerados ciudadanos a todos los efectos. Pero este concepto de la ciudadanía, estrechamente vinculado al Estado-nación, hace tiempo que se ha visto puesto en cuestión por varios motivos:

- La Carta de Derechos Humanos reconoce una serie de derechos a todos los seres humanos por el mero hecho de serlo, independientemente del país del que sean nacionales en términos legales.
- Vivimos en un mundo crecientemente globalizado, en el que el mercado de trabajo cada vez exige una mayor flexibilidad, y donde un número cada vez mayor de individuos contribuye a la vida social y económica de un país distinto de aquél en el que éstos están legalmente nacionalizados. De hecho, tanto los deberes como los derechos civiles, políticos y sociales de los no nacionales se han ido ampliando progresivamente en los últimos tiempos en algunos lugares del mundo.
- Existen instancias políticas que se sitúan por encima del Estado, como es la Unión Europea, que tienen competencias sobre la atribución de derechos y deberes.
- Al mismo tiempo, en muchos países existe un reparto de competencias políticas entre el Estado y otras entidades dentro del mismo, lo que, en ocasiones, supone que estas entidades subestatales (las regiones, los municipios o determinados grupos étnicos) también tienen capacidad para atribuir derechos y deberes, que pueden variar dentro de un mismo Estado, a los ciudadanos.

En otras palabras, por un lado, el concepto de ciudadanía se ha ido ampliando y, hoy en día, traspasa las fronteras del Estado-nación como consecuencia de la internacionalización de los mercados de trabajo, la descolonización, el surgimiento de movimientos sociales que reivindican derechos colectivos e individuales, el surgimiento de distintos niveles de política y la creciente presencia global de un discurso basado en los derechos humanos (Soysal, 1996). Pero, por otro lado, la ciudadanía que se apoyaba en la comunidad del Estado-nación está sometida a tensiones que intentan vincularla a comunidades de tamaño más reducido y que ponen en evidencia la ausencia de una coincidencia total entre los Estados y las comunidades de identidad que abarcan en su interior.

Ambos fenómenos no sólo tienen implicaciones sobre los individuos a quienes se atribuyen derechos y deberes en cada uno de los niveles, sino también sobre la creación de identidades. Parece razonable pensar que se verá reforzada la identidad con la/s comunidad/es de la/s que emanen aquéllos. Pero esta comunidad se puede definir de dos formas, en términos culturales o en términos jurídico-políticos. El sentimiento identitario resultante se hará eco de esta referencia: si los límites de la ciudadanía –los derechos y deberes– se definen tomando como referencia una comunidad cultural, cabe esperar que se fomente un sentimiento identitario vinculado a un nacionalismo “étnico” o “cultural” y, por tanto, restringido a quienes puedan demostrar pertenecer a la misma. Si, por el contrario, la comunidad política de referencia está definida en términos de los principios y valores básicos de un ordenamiento jurídico-constitucional que regula los derechos y deberes de los ciudadanos de esa comunidad, es más probable que los sentimientos identitarios tengan más que ver con un “patriotismo constitucional” (Habermas, 1989). En este segundo

caso, los límites de la ciudadanía y, por tanto, de la identidad, serán más flexibles e inclusivos. La ciudadanía democrática, al poner el énfasis en los aspectos políticos de la ciudadanía –sin por ello negar la importancia del sentimiento de pertenencia a una comunidad definida en términos culturales–, está más próxima de esta segunda concepción de la comunidad política que de la primera.

Pero esta delimitación de la comunidad política de referencia también afecta a la tensión que existe entre el componente igualitario de la ciudadanía y el derecho a la diferencia que la misma comporta. Si, tradicionalmente, la idea de ciudadanía ha ido ligada a la idea de igualdad de los individuos que pertenecían a una misma comunidad, la creciente globalización y las demandas de determinados grupos dentro de cada sociedad han llevado a una situación en la que, sin renunciar a ese principio de igualdad, han ido proliferando las reivindicaciones del derecho a la diferencia de los individuos que pertenecen a determinados grupos con prácticas sociales y culturales distintivas, las cuales forman parte crucial de su identidad. En otras palabras, está surgiendo un concepto de ciudadanía relacionado no con una única comunidad, ni tan siquiera relacionado estrictamente con el individuo, sino que requiere de su articulación a distintos niveles –tanto individual como en relación con las distintas comunidades a las que pertenece el individuo– y que está íntimamente ligado a los derechos culturales y a los conceptos de identidad, tolerancia, respeto, diálogo y resolución pacífica de conflictos. De todo lo anterior se deduce también que no es concebible una Educación para la Ciudadanía democrática que no incluya, como parte fundamental sin la cual carecería de sentido, la educación en los derechos humanos. Aunque a lo largo de este texto no se mencionen los derechos humanos cada vez que se hable de Educación para la Ciudadanía, su presencia en un lugar privilegiado se da por supuesta. Valga el mismo comentario para cuando no se mencione explícitamente que nos estamos refiriendo a una Educación para la Ciudadanía “democrática”.

### 2.3 Ciudadanía formal vs. ciudadanía real

Nos referimos aquí a dos formas distintas de concebir la ciudadanía, según esté basada en el mero reconocimiento de derechos y deberes o que, además, requiera la efectividad de esos derechos a través del reconocimiento y garantía de los derechos sociales y económicos. Marshall, en su ya clásica obra, distingue tres ámbitos de la ciudadanía: el civil, el político y el social (1950). El civil se refiere, básicamente, a las libertades individuales, y su protección reside, fundamentalmente, en el imperio de la ley y el sistema judicial. El aspecto político de la ciudadanía tiene que ver con el derecho a participar en la toma de decisiones políticas y está asociado a las instituciones parlamentarias. Los derechos sociales tienen que ver con el derecho a tener un nivel de vida similar a aquél que es predominante en una sociedad y, por tanto, está relacionado con las políticas propias de los Estados de Bienestar, como son aquéllas relacionadas con la sanidad, la educación o el desempleo y, en general, con la solidaridad. Los términos de este debate se pueden plantear tanto dentro de las fronteras del Estado-nación como en términos de las diferencias económicas y sociales entre los distintos países.

En este punto, el debate sobre la ciudadanía gira en torno al hecho de que los derechos sociales dependen de unas políticas públicas concretas que no siempre están garantizadas

y que tienen un elevado componente ideológico –y, por tanto, contingente–, ya que dependen del gobierno en cuestión, si bien la pauta general, hoy en día, es el retroceso en la concesión de derechos sociales por parte de todos los principales partidos, ya sean de centroizquierda o de centroderecha, que priorizan la libertad frente a la igualdad. Desde la perspectiva más liberal se afirma que el Estado de Bienestar mina la iniciativa individual y fomenta la pasividad política de los ciudadanos. Sin embargo, otro sector de la literatura sostiene que, para que los derechos de la ciudadanía puedan hacerse efectivos, es preciso que el Estado intervenga para corregir las desigualdades de partida que existen entre los ciudadanos, dotándoles de unas condiciones sociales y económicas mínimas. En este sentido, es interesante llamar la atención sobre aquella literatura que estudia cómo las desigualdades sociales se traducen en desigualdades en la participación política de los ciudadanos<sup>11</sup>.

En la medida en que las desigualdades sociales impidan un acceso igualitario a los derechos de la ciudadanía, éste debe ser un aspecto fundamental de la Educación para la Ciudadanía democrática en, al menos, tres sentidos. El primero, que serán necesarias políticas sociales complementarias a esta educación. El segundo, que la Educación para la Ciudadanía democrática debe llegar a todos los grupos sociales como forma de corregir parcialmente la traducción de las desigualdades sociales en desigualdades políticas. En tercer lugar, que las desigualdades sociales y políticas deben ser parte del contenido de dicha educación.

11 Véase Verba *et al.* (1979 y 1995). Sobre el caso de España, véase Barreiro (2004).

## ¿Qué es la Educación para la Ciudadanía?

Al igual que ocurre con el concepto “ciudadanía” –y, en gran parte, debido precisamente a eso–, cuando se hacen propuestas en torno a educar para la ciudadanía no siempre se definen claramente sus objetivos y, aún menos, sus contenidos. Esta indefinición conlleva que, frecuentemente, resulte difícil entender su relevancia y hace surgir las voces de alarma, a menudo injustamente, sobre las intenciones que, supuestamente, se esconden tras estas iniciativas. Puesto que no podemos hablar de una definición y unos objetivos unívocos sobre qué es la Educación para la Ciudadanía, veamos cómo la han definido diversas instituciones y gobiernos. Concretamente, aquí se presentan las definiciones de una instancia supraestatal, una estatal, y una subestatal: la del Consejo de Europa, la que se ha adoptado en la reforma del sistema educativo inglés de 1998 y la de la Generalitat de Catalunya.

Según el Consejo de Europa, la Educación para la Ciudadanía democrática (ECD) “comprende todas las prácticas y actividades que estén diseñadas para ayudar a los jóvenes y a los adultos a participar de forma activa en la vida democrática, a través de la aceptación y el ejercicio de sus derechos y de sus responsabilidades en la sociedad”<sup>12</sup>. Para este organismo, la Educación para la Ciudadanía incluye la Educación en derechos humanos, la Educación cívica, la Educación para la paz, la Educación global y la Educación intercultural. Asimismo, incluye todas las actividades en las que se aprenda a participar en la sociedad, se ponga en práctica dicha participación y se anime a hacerlo. Según este mismo organismo, el objetivo de la Educación para la Ciudadanía democrática es fortalecer las sociedades democráticas, fomentando y manteniendo una vibrante cultura democrática. La ECD aspira a inculcar un sentimiento de pertenencia a la sociedad democrática y de compromiso con ésta, y a hacer a los individuos conscientes de que comparten determinados valores fundamentales, con el objetivo de crear una sociedad libre, tolerante y justa, tanto dentro de cada país como en Europa en su conjunto. Según el Consejo de Europa, la ECD

12 El Consejo de Europa se fundó en 1949. Está formado por 46 miembros y se constituye como el guardián de la seguridad democrática cimentada en los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Toda la información relativa a las iniciativas llevadas a cabo por el Consejo de Europa en relación con la ECD puede ser consultada en <http://www.coe.int/edc>.

es una parte de la educación escolar formal, pero también de la informal y de la extraescolar, por lo que constituye una de las responsabilidades principales de las escuelas, pero también de las ONG, de las comunidades y los barrios, de las autoridades locales y de los medios de comunicación. Si bien está dirigida fundamentalmente a los jóvenes, contribuye a la educación en general y, por ello, afecta a todos los grupos de edad a lo largo de toda la vida.

Veamos ahora cuál es la definición y los objetivos que maneja la Autoridad de Titulaciones y Currículo de Inglaterra<sup>13</sup>, donde, desde el curso 2002-2003, existe una asignatura obligatoria en el currículo de la Enseñanza secundaria obligatoria entre los 11 y los 16 años llamada Ciudadanía (*Citizenship*). Según esta definición, existen tres aspectos relacionados entre sí que deberían estar presentes en toda Educación para la Ciudadanía<sup>14</sup>:

- a) **La responsabilidad social y moral:** se trata de que los alumnos –desde las primeras fases– aprendan a tener confianza en sí mismos y a comportarse, tanto con la autoridad como entre ellos mismos, y tanto dentro como fuera de la escuela, de forma social y moralmente responsable.
- b) **La implicación con la comunidad:** se trata de que los alumnos aprendan la importancia de involucrarse y de ayudar en la vida y las cuestiones que afectan a su barrio y a su comunidad, lo que incluye el aprendizaje a través de la implicación directa y la prestación de servicios a esa comunidad.
- c) **La alfabetización política:** se trata de que los alumnos aprendan sobre las instituciones, los problemas y la práctica de nuestra democracia. Se trata también de que aprendan a ser útiles para el país, tanto en los ámbitos local y regional como a nivel del conjunto del país, a través de sus conocimientos, pero también de sus habilidades y de sus valores, lo que convierte a la alfabetización en algo más amplio que la mera adquisición de conocimientos.

Según la QCA, cuando los alumnos aprenden a ser ciudadanos informados e interesados acaban desarrollando habilidades como las relacionadas con la investigación, la comunicación, la participación y la actuación de forma responsable. La forma de lograrlo será poniendo en relación aquello que los alumnos aprenden dentro del aula con otras actividades que realicen en la escuela en su conjunto, en la comunidad y más allá de éstas.

Por último, según la Generalitat de Catalunya, la Educación para la Ciudadanía está “relacionada con el respeto de los derechos humanos, el conocimiento de la democracia, la conciencia de pertenecer a una comunidad, el respeto a las normas y valores de convivencia, la participación ciudadana y la formación de un pensamiento crítico”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> *Qualifications and Curriculum Authority* (QCA).

<sup>14</sup> Esta definición es la misma que aparecía recogida en el informe elaborado por el Grupo Asesor sobre Educación para la Ciudadanía y la Enseñanza de la Democracia en las Escuelas. El título del informe es *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools. Final report of the Advisory Group on Citizenship*, 22 de septiembre de 1998. Este informe es más conocido como “Informe Crick” en alusión a Bernard Crick, nombre del profesor que lo dirigió (*Qualifications and Curriculum Authority*, 1998).

<sup>15</sup> [http://www.educacionciudadania.mec.es/documentos/educacionciudadaniacatalunya\\_archivos/frame.htm](http://www.educacionciudadania.mec.es/documentos/educacionciudadaniacatalunya_archivos/frame.htm).

Como se puede observar, las instituciones cuyas definiciones hemos recogido operan en distintos ámbitos, pero, aun así, no se diferencian sustancialmente entre sí en lo que se refiere a los objetivos que atribuyen a la Educación para la Ciudadanía. En todas ellas está presente el elemento de fortalecer la democracia a través de la participación –tanto política como social– en la comunidad a la que uno pertenece, así como la importancia de formar ciudadanos informados y autónomos. Veamos ahora en qué términos se refiere la LOE a la asignatura de Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos.



## La Ley Orgánica de Educación (LOE)

La LOE incluye, por primera vez, la existencia de una asignatura específica llamada Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos. Hasta ahora, en aplicación de la normativa vigente (LOGSE, 1990), muchos de los contenidos que probablemente acabarán formando parte de esta asignatura se hallaban presentes en la educación, pero de forma dispersa<sup>16</sup>. Por un lado, estaban integrados dentro del programa de otras asignaturas, como las de Ciencias Sociales, Geografía, Historia, Ética y Filosofía<sup>17</sup>. Por otro, formaban parte de los llamados temas transversales, que debían estar presentes en todo el conjunto de asignaturas<sup>18</sup>. Se trata de temas de reconocida importancia que, sin embargo, según la experiencia tanto de España como de otros países, en la práctica educativa no reciben la dedicación que merecen a través de los enfoques integrado y transversal actualmente vigentes en nuestro país. Ésta es la razón que ha llevado a buscar una vía adicional a través de la cual garantizar una debida atención a los mismos en el currículo escolar, sin que por ello se olvide su dimensión transversal. Es en este contexto donde debemos ubicar la propuesta de la LOE de crear una asignatura específica destinada a la Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos.

El proceso de elaboración de esta propuesta comenzó en septiembre de 2004, cuando el Ministerio de Educación y Ciencia presentaba y publicaba en su página web un documento llamado “Educación de calidad para todos y por todos. Propuestas para el debate”, en el que se proponía la inclusión de una nueva asignatura llamada Educación para la Ciudadanía (MEC, 2004). Este documento era presentado como el punto de partida para un

16 Sobre los contenidos relacionados con la Educación para la Ciudadanía en el sistema educativo español hasta el momento, véase García Albacete y Martín Cortés (2005).

17 En el informe de Eurydice sobre el caso español se considera que también el currículo de las asignaturas de latín y de idiomas incluyen aspectos relacionados con la Educación para la Ciudadanía (Comisión Europea. Eurydice, 2005b). También estaban cubiertos algunos de estos contenidos por asignaturas no comunes –propias de alguna de las especializaciones–, como la asignatura de Economía.

18 Estos temas transversales eran la educación moral y cívica, la educación para la paz, la educación para la igualdad de oportunidades entre los sexos, la educación ambiental, la educación sexual, la educación para la salud, la educación del consumidor y la educación vial.

debate sobre la reforma general del sistema de educación en el cual todos los actores afectados o, simplemente, interesados, podían tomar parte. Esta invitación iba dirigida tanto a individuos como a instituciones y podía llevarse a cabo bien a través de uno de los seis foros abiertos sobre distintos aspectos de la reforma, a los que se accedía a través de la página web, o bien a través del correo electrónico u ordinario. De forma paralela, el Ministerio mantuvo distintas reuniones con los representantes de las comunidades autónomas, con el Consejo Escolar del Estado y con distintos actores sociales como sindicatos, asociaciones de padres, profesores y estudiantes, así como con directores de centros. A mediados de marzo de 2005, casi seis meses más tarde, el Ministerio de Educación y Ciencia elaboró un informe en el que se recogían, de forma sintética, las reacciones recibidas sobre los distintos temas de la propuesta (MEC, 2005a). Dos semanas más tarde, el 30 de marzo, se presentaba el anteproyecto de ley (MEC, 2005b).

El contenido del anteproyecto, en lo referente a la Educación para la Ciudadanía, era el siguiente. La propuesta para la fase de educación primaria era muy similar a la contenida en el documento para el debate. La Educación para la Ciudadanía se contemplaba como una de las áreas en las que se organiza la educación en este nivel, sin especificar el curso o ciclo concreto en el que se impartiría. En lo que se refería a la propuesta para la fase de Enseñanza secundaria obligatoria (ESO), se establecía que se impartiría en uno de los tres primeros años y en el cuarto, mientras que la Ética desaparecía de la lista de asignaturas comunes. En cuanto a la fase de Educación secundaria superior (Bachillerato), se decía que la nueva asignatura sería obligatoria para todos, si bien no se especificaba en qué curso. Por su parte, la Filosofía I (hasta el momento obligatoria en 1º de Bachillerato) pasaba a ser común para tan sólo uno de los tres itinerarios posibles, y desaparecía la Historia de la Filosofía/Filosofía II (que en la actualidad es obligatoria en 2º de Bachillerato). Esto suscitó las protestas de los profesores de Filosofía y la introducción de modificaciones en el proyecto de ley definitivo.

En el proyecto de ley aprobado en Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 (MEC, 2005c) se mantenía la Educación para la Ciudadanía como asignatura propia en dos cursos durante las fases de educación obligatoria. Se impartiría en uno de los dos cursos del tercer ciclo de la enseñanza primaria<sup>19</sup> y en uno de los tres primeros cursos de la ESO<sup>20</sup>. Además, se integraban contenidos propios de la Educación para la Ciudadanía en dos nuevas asignaturas. En 4º de la ESO los contenidos de este área se integraban en una asignatura común denominada Educación ético-cívica<sup>21</sup>, que incluiría los contenidos de la Ética. Durante la Educación secundaria no obligatoria los contenidos de este área pasaban a integrarse en la asignatura de Filosofía y Ciudadanía<sup>22</sup>, que incluiría los contenidos de Filosofía<sup>23</sup> y que sería común en 1º de Bachillerato. Se señalaba, además, que el tratamiento específico de estos contenidos en las mencionadas asignaturas no sustituía al tratamiento transversal de los mismos, como parte de la educación en valores<sup>24</sup>.

19 Artículo 18.3.

20 Artículo 24.3.

21 Artículo 25.1.

22 Artículo 34.6.

23 En la actualidad, la Enseñanza primaria comprende seis cursos divididos en tres ciclos de dos cursos cada uno y abarca las edades comprendidas entre los 6 y los 11 años. La ESO comprende cuatro cursos divididos en dos ciclos de dos cursos cada uno, y abarca las edades comprendidas entre los 12 y los 15. La enseñanza secundaria no obligatoria se denomina Bachillerato, consta de dos cursos, y abarca las edades comprendidas entre los 16 y los 17 años.

24 Artículos 24.7 y 25.5.

En septiembre de 2005 dio comienzo el debate del proyecto de ley en el Congreso. Casi todos los grupos parlamentarios rechazaron entonces la asignatura de Educación para la Ciudadanía, por considerar que su tratamiento debía ser únicamente transversal y no constituir una materia como tal. Tras la presentación de enmiendas parciales y la discusión y votación de las mismas en la Comisión de Educación del Congreso, el texto fue aprobado por el Congreso el pasado 15 de diciembre<sup>25</sup>. En lo que se refiere a la nueva asignatura, la novedad con respecto al anteproyecto fue su nueva denominación como Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos. Durante el posterior trámite en el Senado se presentaron dos propuestas de veto y 927 enmiendas parciales<sup>26</sup>. De las enmiendas parciales aprobadas, una afectaba a la propuesta de nueva asignatura. Concretamente, se suprimía como un área diferenciada la Educación para la Ciudadanía en la etapa de Educación primaria, si bien se mantenía como área diferenciada Derechos humanos<sup>27</sup>.

La LOE fue aprobada definitivamente en el Congreso el pasado 6 de abril de 2006<sup>28</sup>. La enmienda introducida en el Senado referente a la supresión de la Educación para la Ciudadanía en Primaria fue rechazada, por lo que la nueva asignatura se impartirá en los mismos cursos que preveía el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2006, es decir, en uno de los cursos del tercer ciclo de la Educación primaria y en uno de los tres primeros cursos de la Enseñanza secundaria obligatoria. En el cuarto curso de esta etapa, todos los estudiantes tendrán también una asignatura llamada Educación ético-cívica y en Bachillerato se impartirá como materia común Filosofía y Ciudadanía.

Según el Preámbulo de esta ley, la finalidad de esta asignatura “consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución Española y en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global. Esta educación, cuyos contenidos no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa, no entra en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares. La nueva materia permitirá profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos”<sup>29</sup>.

25 Se presentaron en el Congreso dos enmiendas a la totalidad: una con un texto alternativo –la del PP, que proponía un texto muy similar al de la LOCE, aprobada en 2002 y suspendida en mayo de 2004 antes de que empezase a aplicarse– y otra sin texto alternativo, la de CiU. Ambas enmiendas fueron rechazadas. El proyecto de ley obtuvo 184 votos a favor (PSOE, CiU, ERC, PNV, ICV, CC y EA), 134 en contra (PP) y 7 abstenciones (IU, BNG, Chunta Aragonesista y Nafarroa Bai).

26 Las dos propuestas de veto fueron presentadas por el PP y el Grupo Mixto (EA). De las enmiendas parciales, 302 correspondían al Grupo Mixto, 254 al PP, 194 a Entesa, 54 a CiU, 52 al PSOE, 44 a CC y 27 al PNV.

27 Esta enmienda fue propuesta por el BNG y apoyada por el PP, que se había mostrado partidario de su supresión en todas las etapas. A ella se opusieron el PSOE y Entesa Catalana de Progrés. El texto resultante de la ley fue respaldado en el Senado por 124 votos, con 119 en contra y 2 abstenciones. Este texto modificaba aproximadamente el 20% de los artículos, varias disposiciones y el preámbulo del texto que había sido remitido por el Congreso.

28 La ley definitiva obtuvo el apoyo de 181 diputados (PSOE, IU, ERC, PNV, CC y EA), 133 votaron en contra (PP) y 12 se abstuvieron [CiU y parte de los del Grupo Mixto (BNG y CHA)].

29 Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 20 de abril de 2006 (121/000043).

Una vez aprobada la LOE, todavía queda una serie de pasos hasta su implementación efectiva en los colegios e institutos. El Gobierno debe redactar un decreto en el que se defina el calendario de aplicación de todas las medidas incluidas en la Ley. A continuación, la LOE y, concretamente, el currículo de la nueva asignatura, deberán ser desarrollados a través de decretos, tanto por parte del Gobierno central como por parte de los gobiernos de las comunidades autónomas<sup>30</sup> (MEC, 2006a). El Gobierno, a través de reales decretos, regulará las enseñanzas mínimas que serán comunes a todas las comunidades autónomas, y los gobiernos de cada una de las comunidades autónomas, si lo desean, desarrollarán la parte que les corresponde, según las competencias que tienen transferidas. Estos decretos se desarrollarán durante el curso 2006-2007<sup>31</sup>. La distribución de materias a regular entre, por un lado, el Legislativo y el Ejecutivo (Parlamento y Gobierno, si se prefiere) y, por otro, el Gobierno central y los gobiernos de las comunidades autónomas, tiene algunas implicaciones que conviene destacar:

- a) Los contenidos de las asignaturas no se regulan por ley, sino que debe establecerlos el Ejecutivo.
- b) El Gobierno central y los gobiernos de las comunidades autónomas se reparten la labor de determinar y, en su caso, modificar, los contenidos del currículo, ya que las competencias de educación están transferidas a las comunidades autónomas<sup>32</sup>.
- c) En la práctica, muchas comunidades autónomas adoptan el currículo propuesto por el Gobierno central. Sólo en lo que se refiere a las materias de Lengua, Literatura e Historia, algunas comunidades autónomas utilizan las competencias de las que disponen, según la Constitución y las leyes, para definir una parte del currículo.
- d) A partir de la legislación estatal y la autonómica, los centros adaptan el contenido de la ley a través del proyecto educativo del centro.

<sup>30</sup> Como la propia Ley establece: "A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley" (artículo 6.1).

<sup>31</sup> El calendario presentado y aprobado en Conferencia Sectorial, el 19 de mayo de 2006, prevé que la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos entrará en vigor en el 2007-2008, si se introduce en primero o tercero de la ESO, y en 2008-2009 si se introduce en el segundo curso de ESO. Los cambios relativos a esta materia que afectan al primer curso Bachillerato entrarán en vigor en 2008-2009 para el primer curso, y los que afectan a la educación primaria en 2009-2010.

<sup>32</sup> "Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55% de los horarios escolares para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial y el 65% para aquellas que no la tengan" (artículo 6.3).

## Iniciativas similares en el contexto internacional

Desde hace unos años, el creciente distanciamiento de los jóvenes y el surgimiento de actitudes impropias de la democracia como la intolerancia –o de situaciones que pueden fomentarlas– son motivo de una preocupación creciente por parte tanto de académicos como de políticos. Las iniciativas en torno a la necesidad de educar en la ciudadanía no son, ni mucho menos, casos aislados, ni se trata de políticas propias de gobiernos de una determinada ideología. Por el contrario, desde finales de la década de los noventa, gran cantidad de organismos internacionales han tomado iniciativas diversas al respecto. A continuación haremos un breve repaso de las medidas que se han tomado en esta dirección durante los últimos años.

### 5.1 El Consejo de Europa

El Consejo de Europa viene tomando iniciativas en torno a la Educación para la Ciudadanía democrática desde que en febrero de 1997 diseñara un proyecto cuyo objetivo consistía en identificar qué valores y qué habilidades debían adquirir los individuos para convertirse en ciudadanos participativos, cómo podían adquirirlos y cómo podían aprender a transmitírselos a otros. Este proyecto dio comienzo oficialmente en octubre de 1997, contando con el respaldo de todos los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa, y culminó en diciembre de 2004 con la declaración, por parte del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, del año 2005 como “Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación”.

Entre 1997 y 2004 se han llevado a cabo gran cantidad de informes en los que se han perfilado conceptos, se han desarrollado estrategias y se han recopilado ejemplos de buenas prácticas de Educación para la Ciudadanía democrática<sup>33</sup>. Basándose en estos informes, el Consejo de Europa ha definido una serie de líneas políticas a seguir en términos de Educación para la Ciudadanía democrática, y ha recomendado a los Estados miembros que las adopten. Concretamente, el Consejo de Ministros mostró su acuerdo con los resultados del proyecto adoptando la Recomendación (2002)12 sobre Educación para la Ciudadanía

<sup>33</sup> Para un resumen de todas las actividades llevadas a cabo, véase el informe *Education for Democratic Citizenship 2001-2004* (Consejo de Europa, 2005).

Democrática (ECD) (Consejo de Europa, 2002). Esta recomendación sitúa la tarea en todos los ámbitos, siendo prioritaria la acción de la escuela para conseguir la adquisición de las siguientes competencias clave: resolver conflictos de forma no violenta, argumentar en defensa de los puntos de vista propios, escuchar, comprender e interpretar los argumentos de otras personas, reconocer y aceptar las diferencias, elegir, considerar alternativas y someterlas a un análisis ético, asumir responsabilidades compartidas, establecer relaciones constructivas –no agresivas– con los demás y realizar un enfoque crítico de la información.

Por su parte, los objetivos prioritarios del “Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación” han sido, fundamentalmente, tres:

- a) Aumentar la conciencia de cómo la educación puede contribuir a desarrollar la ciudadanía democrática y la participación.
- b) Hacer de esta educación un objetivo prioritario de las políticas educativas.
- c) Proporcionar medios y recursos para llevarla a cabo.

Tras la finalización de esta etapa, el Consejo de Europa ha decidido seguir e intensificar los trabajos relativos a la Educación para la Ciudadanía democrática y la Educación en derechos humanos y adoptar un nuevo programa para el periodo 2006-2009 bajo el título Learning and living democracy for all (Consejo de Europa, 2006), para el que se han diseñado tres líneas de acción: “Desarrollo y aplicación de políticas de Educación para la Ciudadanía y la inclusión social”, “Nuevas funciones y competencias de los profesores y otros profesionales de la Educación para la Ciudadanía democrática y educación en derechos humanos” y “El gobierno democrático de las instituciones educativas”.

## 5.2 La Unión Europea

También la Unión Europea ha prestado una atención especial a la Educación para la Ciudadanía durante los últimos años. La Estrategia de Lisboa, acordada en el Consejo Europeo de marzo de 2000, trazó como objetivo a conseguir, antes de 2010, alcanzar una economía guiada por el conocimiento y diseñó una nueva agenda social europea. Tanto la inclusión social como una ciudadanía activa son objetivos de especial relevancia para el proceso de Lisboa, y el sistema educativo es concebido como una de las vías más importantes a través de las cuales enseñar y dar ejemplo en principios como equidad, inclusión y cohesión<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Los objetivos que deben perseguir los sistemas educativos de los países integrantes de la Unión Europea han sido desarrollados por la Comisión Europea (Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos, 2001) (Comisión Europea, 2001). En el programa de trabajo sobre los futuros objetivos de los sistemas de educación y formación, diseñado en el Consejo Europeo, se acordaron los tres fines estratégicos que deben perseguir los sistemas de educación y formación europeos: la calidad, el acceso y la apertura de la educación europea al mundo. Dentro del segundo objetivo –facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación–, se establecía como uno de los tres objetivos estratégicos “el fomento de una ciudadanía activa, de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social”. Así mismo, se consideraba como uno de los temas claves de dicho objetivo “garantizar que el aprendizaje de valores democráticos y de la participación democrática por parte de todos los agentes relacionados con la escuela se vea fomentado de forma efectiva con el fin de preparar a los individuos para la ciudadanía activa” (Comisión Europea, 2002).



Por otra parte, las autoridades políticas se han puesto de acuerdo en acercar la Unión Europea a los ciudadanos y en la idea de que la democracia debe consolidarse a través de un aumento de la participación activa en la vida social. Para luchar por lograr estos objetivos, a principios de 2003 se creó, en la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea, el grupo de trabajo sobre Ambiente educativo abierto, ciudadanía activa e inclusión social<sup>35</sup>. Uno de los objetivos de este grupo de trabajo es promover el aprendizaje de los valores democráticos y de la participación democrática por parte de todos los agentes vinculados a la escuela, como preparación para crear ciudadanos activos. Desde principios de 2004, la Comisión Europea ha estado desarrollando un Programa de Acción Comunitaria para promover la ciudadanía activa, a través del cual se ha apoyado a toda una serie de instituciones y de iniciativas en este campo. El objetivo de este programa es difundir los valores y objetivos de la Unión Europea, acercar a los ciudadanos a la UE y lograr que se impliquen en la reflexión y la discusión sobre el futuro de la misma, intensificar los vínculos entre los ciudadanos de distintos países y estimular iniciativas en el ámbito de la ciudadanía activa. Este programa finalizará en diciembre de 2006, pero el Parlamento y el Consejo europeos ya han adoptado una propuesta de la Comisión Europea para un nuevo programa<sup>36</sup>.

Este programa, finalmente llamado “Europa con los ciudadanos”, estará en funcionamiento entre 2007 y 2013. Su objetivo es “mejorar la comprensión mutua entre ciudadanos europeos y el refuerzo del sentimiento de pertenencia a Europa, así como forjar una identidad europea, fomentando la participación ciudadana y la cooperación entre los ciudadanos”, y “mejorar el conocimiento y la comprensión mutua entre los ciudadanos europeos en el respeto y la apreciación de la diversidad cultural y del multilingüismo, a la par que se contribuye al diálogo intercultural, en especial mediante la lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia y todas las formas de discriminación”. El programa estará formado por cuatro tipos de acciones<sup>37</sup>:

- **“Ciudadanos activos para Europa”**, que implica a los ciudadanos de forma directa, ya sea por medio de actividades de hermanamiento de ciudades o a través de otro tipo de proyectos ciudadanos.
- **“Sociedad civil para Europa”**, que se dirige a las organizaciones que componen la sociedad civil en toda Europa, aportándoles apoyo estructural para sus programas de trabajo o apoyo para proyectos transnacionales.
- **“Juntos para Europa”** está dirigida a apoyar la celebración de eventos, estudios e instrumentos de información de gran visibilidad, dirigidos a un público lo más amplio posible, que atraviese las fronteras, y que haga que Europa resulte más tangible para sus ciudadanos.

35 Open Learning Environment, Active Citizenship and Social Inclusion. Implementation of Education and Training 2010 Work Programme: Progress Report (Comisión Europea, 2003).

36 Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que da luz verde al programa “Ciudadanos para Europa” durante el periodo 2007-2013 para promover una ciudadanía europea activa (Comisión Europea, 2005). Esta propuesta ha sido aprobada en primera lectura por el Parlamento Europeo en abril de 2006 por 473 votos a favor, 51 en contra y 92 abstenciones.

37 Las tres primeras fueron propuestas por la Comisión y la cuarta ha sido añadida por el Parlamento.

- **“Una memoria activa de Europa”**, que incluye subvenciones para aquellos proyectos destinados a “conmemorar a las víctimas de las deportaciones y el exterminio en masa llevados a cabo por los regímenes nazi y estalinista”.

Existe, por tanto, un acuerdo dentro de la Comisión Europea en torno a la necesidad de fomentar la participación, la investigación y el diseño de indicadores de cohesión social y de ciudadanía activa en Europa. Por último, dentro del marco de la Unión Europea, la red Eurydice ha elaborado un completo informe sobre la Educación para la Ciudadanía en los Estados miembros, titulado *Citizenship Education at School in Europe*, al que haremos alusión en repetidas ocasiones a lo largo de estas páginas (Comisión Europea. Eurydice, 2005a).

### 5.3 Las Naciones Unidas y sus organismos

También en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993, se acordó que la educación, la formación y la información pública sobre derechos humanos eran fundamentales para promover y para lograr unas relaciones estables y armoniosas entre las comunidades, así como para favorecer el entendimiento mutuo, la tolerancia y la paz. En 1994, la Asamblea General de la ONU proclamó la “Década de Naciones Unidas para la Educación en los Derechos Humanos” (1995 a 2004)<sup>38</sup>. Entre otros, ésta ha servido para aumentar la conciencia de que es necesaria una revisión de los libros de texto, del desarrollo del currículo y de la formación del profesorado. Entre las recomendaciones que se hacían en el informe elaborado al finalizar la primera mitad de la “Década” se hacía referencia a que el contenido de la educación en derechos humanos debía incluir los siguientes aspectos<sup>39</sup>: a) derechos económicos, sociales y culturales; b) buen gobierno; c) impunidad y tribunales penales internacionales que juzguen los crímenes contra la humanidad; d) defensores de derechos humanos (y la declaración de Naciones Unidas al respecto), racismo y discriminación. También debe cubrir la relación que existe entre el desarrollo y los derechos humanos, así como la universalidad e indivisibilidad de estos. Estas recomendaciones también señalaban que la educación en derechos humanos no debe hacer referencia sólo a los valores, sino también a los instrumentos y mecanismos de protección de los mismos, así como a los procedimientos que garantizan la asunción de responsabilidad. Asimismo, insisten en que se deben emplear métodos de enseñanza participativos y creativos que resulten relevantes para la vida de los ciudadanos y que los derechos humanos sean introducidos de forma holística, es decir, tanto a través de la transmisión de conocimientos como de la propia experiencia.

De los distintos organismos de Naciones Unidas, la UNESCO, en particular, ha tomado iniciativas relacionadas con la promoción de la Educación para la Ciudadanía, entendiendo que ésta debe incluir entre sus contenidos la paz, la tolerancia, el entendimiento internacional, el diálogo intercultural, el respeto de los derechos humanos y la práctica de

<sup>38</sup> Resolución de la Asamblea General 49/184, de 23 de diciembre de 1994 (Naciones Unidas, 1994).

<sup>39</sup> Véanse las recomendaciones finales del informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el que se hace una evaluación global en la mitad de la Década (A/55/360, 2000) (Naciones Unidas, 2000).



la democracia. También en este caso se especifica que la educación no sólo consiste en la adquisición de unas habilidades lingüísticas y numéricas básicas, sino que el papel fundamental de la educación consiste en “preparar a los jóvenes para vivir en sociedad, lo que incluye también su capacidad para pensar de forma crítica, para entender cuáles son sus derechos y sus responsabilidades, y para respetar las diferencias”. En su “Declaración y Marco Integrado de Acción sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia” (UNESCO, 1995), se dice que la educación debe fomentar la conciencia de la autonomía y la responsabilidad personal, y que ésta “debe estar ligada al reconocimiento del valor del compromiso cívico y de unirse a otros para resolver los problemas y para trabajar por una comunidad justa, pacífica y democrática”.

Según la UNESCO, el componente de los derechos humanos debe ser intrínseco a la Educación para la Ciudadanía. En relación con la educación en derechos humanos –si bien es perfectamente aplicable a la Educación para la Ciudadanía en su conjunto–, especifica que “no puede ser reducida a la mera introducción de contenidos sobre derechos humanos en unos currículos que ya están saturados. Lo que implica es una reforma profunda de la educación que afecte tanto al currículo como a la formación inicial y continuada del profesorado, a los libros de texto, a la metodología, al desarrollo de las clases y a la organización del sistema educativo en todos sus niveles”. Asimismo, “no sólo debe ser teórica, sino que también debe ofrecer oportunidades a los jóvenes para desarrollar y poner en práctica el derecho a los derechos humanos y la ciudadanía a través de la ‘vida escolar’, como, por ejemplo, en todos los aspectos que tengan que ver con la escuela como un lugar de convivencia social en el que hay normas colectivas, conflictos interpersonales y momentos y oportunidades para la cooperación, así como a través de la creación de oportunidades para la realización de iniciativas espontáneas por parte de los alumnos, al margen de las actividades de enseñanza en el aula propiamente dichas”. Esto está en consonancia con una definición de la “calidad de la educación” entendida tanto en términos de alfabetización en competencias lingüísticas y numéricas como en términos de competencias básicas para la vida y de un enfoque basado en los derechos humanos y otras áreas como la diversidad cultural, el multilingüismo, la paz y la no violencia, y el desarrollo sostenible<sup>40</sup>.

## 5.4 La Organización de Estados Americanos

También dentro del seno de la Organización de Estados Americanos, en la III Reunión de Ministros de Educación celebrada en México en 2003, los ministros reiteraron su responsabilidad de consolidar un sistema educativo comprometido con la democracia como una forma de vida, y reconocieron “la importancia de generar una conciencia, una cultura y unos valores democráticos entre las generaciones presentes y futuras”<sup>41</sup>. En la misma línea se sitúa la “Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas”, aprobada en el año 2003 (OEA, 2003). En esta declaración se dice que “la consolidación de la democracia en la región re-

40 Así se establecía en el Marco de Acción de Dakar, adoptado en el año 2000, tras la constancia de que no bastaba con tener “acceso a la educación”, sino que esta educación debía ser una “educación de calidad” (UNESCO, 2000).

41 Introducción de la Directora de la Unidad para el Desarrollo Social y la Educación de la Organización de Estados Americanos al estudio de Torney-Purta y Amadeo (2004).

quiere de una cultura basada en profundos principios y valores democráticos, así como en su cumplimiento diario. Estos valores deberían ser fomentados a través de la educación para la democracia”.

Éste es el marco en el que la Asamblea General de la OEA había aprobado, en 2002, una resolución por la cual solicitaba a la Unidad de Desarrollo Social y Educación de su Secretariado General el desarrollo de un estudio que orientara a los estados sobre cómo incorporar la enseñanza de principios y valores democráticos en los currículos escolares<sup>42</sup>. Este estudio, titulado *Strengthening Democracy in the Americas through Civic Education*, se basó en los datos recopilados para el proyecto CIVED-IEA y fue llevado a cabo por dos de las investigadoras principales del mismo (Torney-Purta y Amadeo, 2004). A través de otra resolución relacionada con el mismo tema, la Asamblea General solicitó al Consejo Permanente que organizara una sesión especial que tuviera por tema “El fomento de la cultura democrática a través de la educación”<sup>43</sup>. En cumplimiento de dicha resolución, el Consejo Permanente organizó una sesión extraordinaria en 2003, que contó con la participación de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otras entidades vinculadas al tema.

En definitiva, las diversas iniciativas llevadas a cabo por múltiples organismos internacionales demuestran que la apuesta por reforzar la Educación para la Ciudadanía democrática en el currículo escolar no es, ni mucho menos, una iniciativa aislada de un determinado gobierno y tampoco de un solo país o de un grupo concreto de países. Más bien, se trata de una respuesta ampliamente respaldada frente a una serie de problemas, que tienen que ver con su calidad y con la cohesión social dentro de las mismas, compartidos –en mayor o menor grado– por todas las democracias.

42 Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 1869 de 2002 (OEA, 2002).

43 Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES.1957 sobre la “Promoción y el refuerzo de la democracia”.

## Investigaciones e informes recientes

El interés por la Educación para la Ciudadanía no sólo ha revivido en los ámbitos políticos, sino también en el mundo académico y, concretamente, en las disciplinas relacionadas con la Educación, la Psicología y la Ciencia Política. Estos estudios están cumpliendo una labor crucial en la medida en que recopilan, en varios países y atendiendo a unos mismos criterios, información sobre la situación de la Educación para la Ciudadanía y otros aspectos relacionados, lo que permite la comparación entre ellos. Pero, también, cumplen una segunda función, que cabe calificar de más relevante aún: nos permiten conocer si la Educación para la Ciudadanía realmente sirve de algo. En otras palabras, si es un método eficaz para provocar un cambio en las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos políticos y sociales de los jóvenes que siembran la incertidumbre sobre el futuro de los sistemas democráticos y la convivencia dentro de los mismos.

### 6.1 El resurgir del interés por la educación cívica

La literatura sobre socialización política tuvo un periodo de auge entre los años 1950 y 1975, incluyendo obras que se centraron en analizar los efectos de la educación cívica en la escuela. Los resultados de aquellos trabajos eran ambivalentes. Mientras algunos llegaban a la conclusión de que la educación cívica no tenía un gran impacto sobre las actitudes y comportamientos políticos de los jóvenes (Langton y Jennings, 1974), otros, en cambio, concluían que un ambiente abierto y la celebración de debates sobre temas controvertidos en el aula tenían efectos positivos sobre el grado de información cívica de los estudiantes y hacían disminuir las actitudes autoritarias entre los mismos (Torney-Purta *et al.*, 1975). Tras un periodo que podemos llamar de declive, resurgieron, a principios de los noventa, los estudios sobre socialización política en general y, en particular, sobre el impacto de la educación cívica<sup>44</sup>. ¿Por qué este *revival*? Desde hace unos años se ha hecho notar en la literatura la preocupación sobre la creciente desafección política de los jóvenes de hoy en día con

44 Para una visión completa de cómo ha evolucionado la literatura, véase Torney-Purta y Amadeo (2003:269).

respecto a los jóvenes de épocas anteriores: están menos dispuestos a votar y, de hecho, votan menos, les interesa menos la política, participan menos en política en general, tienen menos información sobre lo que ocurre en política, desconfían en mayor medida de las instituciones y de los políticos, y cada vez se implican menos en asociaciones (Putnam *et al.*, 1993; Putnam, 2000; Craig y Bennett, 1997; IDEA, 1999; Hooghe y Stolle, 2004; Blais *et al.*, 2004)<sup>45</sup>. Asimismo, en algunos países, especialmente en Europa del Este, las actitudes de los jóvenes hacia la democracia parecen estar debilitándose (Haerpfer *et al.*, 2002).

Pero el problema no está tan claro, ya que antes deberíamos despejar algunas dudas. ¿Se trata de un fenómeno relacionado con la edad que se desvanecerá a medida que estos jóvenes se vayan convirtiendo en adultos? ¿Se trata de un fenómeno que caracteriza fundamentalmente a las nuevas democracias donde los ciudadanos –y, entre ellos, los jóvenes que son socializados políticamente en sus familias– todavía no tienen experiencia con la democracia? ¿O se trata de un fenómeno que caracteriza a los jóvenes de hoy en día en un gran número de países y que no había sido observado en generaciones de jóvenes anteriores? Los indicios de que se trata de esto último son los que han llevado a este revivir del interés por el potencial de la educación cívica en la socialización política de los jóvenes.

Además de intentar hacer frente al creciente distanciamiento de los jóvenes con respecto de la política y, en algunos casos, a su menor apoyo a la democracia, la Educación para la Ciudadanía ofrece un instrumento de socialización frente a otros problemas relacionados con los anteriores. Estos son, básicamente, dos: la cohesión social y la organización de la sociedad civil. Los problemas de la cohesión social tienen que ver con la deficiente integración de determinados grupos sociales en relación con su lugar de procedencia, sus sentimientos de identidad nacional, su grupo étnico, su religión, su nivel económico o su identidad sexual. Por otro lado, desde hace un tiempo existe una preocupación por el escaso nivel de participación de los ciudadanos en asociaciones u organizaciones sociales (el llamado “capital social”). Sin profundizar ahora en el tema, baste señalar que existe una importante literatura que enfatiza la relevancia que la existencia de grupos organizados dentro de la sociedad civil y la pertenencia de los individuos a los mismos tienen sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas, el desarrollo económico y la cohesión social<sup>46</sup>.

Es cierto que el surgimiento de estos fenómenos no resulta suficiente a la hora de justificar una mayor atención a la Educación para la Ciudadanía, más aún cuando los estudios que se llevaron a cabo hasta mediados de los años setenta no dejaban claro que este tipo de iniciativas pudiera tener consecuencias sobre las actitudes y comportamientos de los ciudadanos en este sentido. Sin embargo, los trabajos más recientes apuntan a resultados más optimistas. No sólo eso, sino que también se han empezado a identificar las razones de por qué los resultados de los estudios más recientes parecen contradecir a los de hace unas décadas. Sin perjuicio de desarrollar los resultados de estos trabajos en las próximas líneas, adelantaré que una de las principales razones de los desalentadores resultados de aquellos estudios fue que, durante los años sesenta y setenta, muchos autores analizaron las actitudes y comportamientos de alumnos en edades excesivamente tempranas, du-

45 Cabría hacer alguna matización al respecto, ya que, por lo general, los jóvenes participan más que otros grupos de edad en manifestaciones (Martín Cortés y García Albacete, 2006).

46 Las obras más emblemáticas en este sentido son la de Putnam *et al.* (1993) y la de Putnam (2000).

rante las cuales la relevancia de las cuestiones sociales y políticas no se percibe con tanta inmediatez (Niemi y Junn, 1998).

En definitiva, la apuesta por introducir una asignatura específica sobre Educación para la Ciudadanía democrática y, como veremos, por una determinada metodología de enseñanza, no es una apuesta meramente voluntarista, sino que cada vez hay más investigaciones empíricas cuyos resultados apoyan la idea de que la Educación para la Ciudadanía es efectiva a la hora de influir en las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos de los alumnos, en el sentido de hacerlos más democráticos, más tolerantes y más participativos. Aun así, se puede decir que esta segunda ola de trabajos está en una fase todavía incipiente. Los estudios aún son escasos y, en muchos casos, los análisis del material que han producido están aún en la fase exploratoria. A continuación se presentan algunos de estos trabajos empíricos<sup>47</sup>.

## 6.2 Algunos de los principales estudios e informes

Creo importante señalar cuáles han sido los principales estudios e informes que nos han permitido tener un conocimiento más detallado sobre las pautas y efectos de la Educación para la Ciudadanía. La selección que aquí aparece se ha basado en el interés que presentan, bien sus resultados o bien aspectos metodológicos. En relación con estos últimos, se ha valorado el hecho de que hayan adoptado un enfoque comparado o que se hayan basado en diseños de investigación especialmente adecuados para estudiar los efectos de la Educación para la Ciudadanía sobre las actitudes, los valores y los comportamientos de los individuos.

### a) Estudios sobre educación cívica en un solo país

#### • Los estudios sobre educación cívica en Estados Unidos

Los primeros trabajos empíricos sobre educación cívica se realizaron, en su mayor parte, en Estados Unidos. Entre los más relevantes se encuentran los trabajos de Kent Jennings y Richard Niemi (1974 y 1982). Estos dos politólogos llevaron a cabo un estudio en 1965 de las actitudes y el comportamiento político de una muestra representativa de alumnos del último curso de educación secundaria y, simultáneamente, de sus padres. En 1973 volvieron a entrevistar a esas mismas personas (encuesta panel), a algunos de sus padres y a una nueva muestra representativa de alumnos en el mismo nivel educativo.

El interés de este estudio reside, fundamentalmente, en sus aspectos metodológicos. Sus resultados no son lo que más nos interesa destacar en este momento, puesto que entre sus objetivos no estaba el analizar los efectos de la Educación para la Ciudadanía propiamente dicha. Sin embargo, muchos de los aspectos metodológicos de este trabajo resultan de gran interés para posibles trabajos futuros en esa dirección. El diseño de investigación planteado por Jennings y Niemi les permitía evaluar el impacto de distintos factores sobre las actitudes y comportamientos políticos de los alumnos. Un aspecto especialmente relevante es que su

<sup>47</sup> No se debe olvidar que existe toda otra serie de publicaciones que tratan sobre la Educación para la Ciudadanía desde el punto de vista de la filosofía o la teoría política. Aunque aquí no se trate este aspecto, cabe mencionar algunos de estos trabajos: Gutmann (1987 y 1995), Callan (1997) y Macedo (2000).

diseño les posibilitaba contrastar el impacto que tenían las actitudes y comportamientos de los padres con el que podía tener la escuela. Asimismo, les permitía distinguir entre aquellos factores puramente individuales y aquellos que tenían que ver con características comunes a un determinado grupo social. Pero, lo que es aún más importante, les permitía saber si dichas actitudes y comportamientos eran específicos de una generación concreta (es decir, de una cohorte de edad socializada en un momento histórico concreto); si, por el contrario, tenían que ver con la edad (es decir, con un momento concreto del ciclo vital) y, por tanto, era previsible que cambiasen a medida que los alumnos fuesen creciendo; o si tenían que ver con algún acontecimiento puntual. Sin duda, se trata de una obra de referencia que debe ser tenida en cuenta a la hora de estudiar el impacto que tienen distintos factores en las actitudes y comportamientos políticos de los jóvenes y, muy especialmente, los distintos agentes de socialización política, entre los que se encuentra la escuela.

Más recientemente, uno de estos autores, Richard Niemi, ha llevado a cabo un trabajo dirigido, esta vez sí, a analizar el impacto que tiene la educación cívica sobre los conocimientos y las actitudes de los alumnos (Niemi y Junn, 1998). La relevancia de este trabajo reside, fundamentalmente, en sus resultados. Se trata de uno de los estudios recientes que más claramente demuestra que los alumnos que han tenido un curso sobre educación cívica en la escuela tienen más conocimientos cívicos, una actitud más crítica hacia las noticias y unas actitudes más democráticas. También señalan, entre otros resultados, que la educación cívica juega un papel complementario –es decir, que no sustituye, ni es sustituible– al de la familia y al de la motivación particular de cada alumno. En este caso, los autores se basan en los datos de la Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP)<sup>48</sup> sobre conocimientos cívicos de 1988.

#### • Los estudios sobre educación cívica en Inglaterra

A raíz de la introducción, con la reforma de 1999, de una asignatura específica de Educación para la Ciudadanía en el currículo inglés para los estudiantes entre 11 y 16 años y de su aplicación desde 2002, la Fundación Nacional para la Investigación Educativa (NFER<sup>49</sup>) ha diseñado un instrumento de evaluación basado en la realización de encuestas panel<sup>50</sup>. El objetivo es estudiar la evolución de unos mismos alumnos a lo largo de su vida escolar, para poder analizar el impacto de esta nueva asignatura. La primera ola de esta encuesta se llevó a cabo en 2002 a los estudiantes de 11 años que tomaban la asignatura recién introducida en el currículo. Recientemente se han publicado los primeros análisis de los datos (Kerr, 2004; Whiteley, 2005)<sup>51</sup>. Dichos análisis señalan que los alumnos que han tenido un curso de Educación para

48 National Assessment Educational Progress. Se trata de un instrumento de evaluación de los conocimientos de los alumnos en distintos campos que también abarcan las matemáticas y la lengua. Es similar a los conocidos Informes PISA de la OCDE.

49 National Foundation for Educational Research.

50 El diseño de esta encuesta estuvo precedido por una primera encuesta de referencia llevada a cabo durante el año académico 2001-2002 –es decir, de forma previa a la implementación de la nueva política–, por un análisis en profundidad de los casos de 10 escuelas concretas, una vez se había introducido la nueva asignatura, y una revisión de la literatura sobre Educación para la Ciudadanía. Estos instrumentos de evaluación se seguirán utilizando de forma simultánea a la encuesta longitudinal (Kerr, 2004).

51 La Secretaría de Estado de Educación y Habilidades (Department for Education and Skills) ha elaborado toda una serie de informes detallados sobre la implementación de la nueva asignatura, así como sobre los proyectos pilotos en edades posteriores a los 16 años, que pueden ser consultados en <http://www.dfes.gov.uk/>.



la Ciudadanía son más propensos a participar en organizaciones voluntarias –tanto dentro como fuera de la escuela– y a participar en otro tipo de actividades en la escuela, no necesariamente vinculadas a organizaciones, como, por ejemplo, votar a los delegados o trabajar en el periódico de la escuela. Al igual que ocurría en el caso de Estados Unidos, la Educación para la Ciudadanía juega un papel complementario al de la familia y las motivaciones de cada alumno (Whiteley, 2005)<sup>52</sup>.

## b) Estudios comparados sobre educación cívica

Existen también algunos estudios e informes en los que se comparan las características y los resultados de la educación cívica en varios países atendiendo a unos mismos criterios. En este sentido, el trabajo que, sin duda, puede ser considerado como el más relevante, es el Civic Education Study (CIVED) coordinado por la IEA<sup>53</sup>. Este proyecto se basa, principal aunque no únicamente, en la realización de una misma encuesta en varios países, en la que se evalúan los conocimientos cívicos de los alumnos y también sus actitudes, sus comportamientos y su predisposición a llevar a cabo determinadas acciones políticas en el futuro, como votar. Hasta el momento se han llevado a cabo dos olas, una en 1971 y otra en 1999. La primera ola se realizó en 10 países y en sus resultados se basaron algunas de las publicaciones arriba citadas, que ya entonces apuntaban al impacto positivo que la educación cívica tenía sobre las actitudes, comportamientos y conocimientos cívicos de los estudiantes. A mediados de los noventa, con el resurgir del interés por la implicación política de los jóvenes, los procesos de socialización política y la educación cívica, comenzaron los primeros trabajos de la segunda ola, que constituye el mayor estudio comparado sobre educación cívica hasta ahora llevado a cabo.

La segunda ola del estudio CIVED se ha realizado en 28 países. Ha constado de dos fases en las que se ha recogido información cualitativa (1994-1998) y cuantitativa (1997-2000) sobre la educación cívica y sobre las actitudes, comportamientos y conocimientos cívicos de los estudiantes<sup>54</sup>. En la encuesta diseñada a este efecto se incluyeron indicadores que a menudo se utilizan en el ámbito de la Ciencia Política para medir la implicación o participación de los estudiantes –tanto dentro como fuera de la escuela y tanto política como en asociaciones de otro tipo–, sus actitudes hacia varios temas –como los distintos modelos de democracia, de ciudadanía y de gobierno, su grado de confianza en las instituciones o sus actitudes hacia la nación y hacia la diversidad– y sus conocimientos cívicos. Estos datos han sido analizados parcialmente, pero la investigación basada en los mismos no ha hecho más que empezar (Torney-Purta *et al.*, 2001; Torney-Purta y Amadeo, 2003; Torney-Purta, 2004). De hecho,

52 En el año 2000, un Comité Asesor dirigido, una vez más, por Sir Bernard Crick, elaboró un documento recomendando la Educación para la Ciudadanía en la fase no obligatoria de educación y formación profesional entre los 16 y los 19 años (Department for Education and Skills, 2000). Los resultados de dicho informe se vieron reforzados por la propuesta de reforma educativa, para las edades comprendidas entre los 14 y los 19 años, liderada por Sir Mike Tomlinson. A raíz de aquel informe, se desarrolló el “Programa de desarrollo de la ciudadanía más allá de los 16” (Post-16 Citizenship Development Programme) que se puso en marcha en septiembre de 2001 con el objetivo de involucrar a distintos actores y poner a prueba distintos enfoques de Educación para la Ciudadanía en esta fase (véase <http://www.post16citizenship.org/>). Tras dos años, estos programas están siendo evaluados (Nelson *et al.*, 2004, cit. Kerr, 2004).

53 International Association for the Evaluation of Educational Achievement. Esta Asociación Internacional para la Evaluación de los Resultados Educativos es un consorcio de institutos de investigación educativa formado por 60 países. Antes del estudio CIVED, sus estudios cuantitativos basados en encuestas a gran escala se habían centrado en los resultados educativos en temas relacionados con el Lenguaje, las Matemáticas y las Ciencias.

54 Esta última proviene de encuestas a jóvenes de 14 y de 16-19 años en 28 países y 16 países respectivamente.

| Tabla 1. Estudios e informes sobre Educación para la Ciudadanía en un solo país  |   |   |   |
|--|---|---|---|
| Autores/Instituciones  | Jennings y Niemi                                  | National Centre for Education Statistics (NCES)<br>– Dpto. de Educación de Estados Unidos | National Foundation for Educational Research (NFER)                                 |
| Fecha  | 1965, 1973 y 1982                                 | 1988, 1998 y 2006   | 2001-2009   |
| Nombre completo  | Youth-Parent Socialization Panel Study, 1965-1982 | Civics Assessment NAEP  | The Citizenship Education Longitudinal Study  |
| Casos/Países   | EE UU   | EE UU   | Inglaterra  |
| Tipo de estudio  | Cuantitativo                                      | Cuantitativo  | Cuantitativo y cualitativo  |
| Metodología  | Encuesta panel                                    | Encuesta  | Encuesta panel, encuesta <i>cross-sectional</i> , análisis cualitativo de escuelas* |
| * La encuesta panel se hace a una misma cohorte de 10.000 estudiantes desde los 11 hasta los 18, a unos mismos profesores de la asignatura Ciudadanía y a unos mismos líderes estudiantiles, cada dos años entre 2001 y 2008. La encuesta <i>cross-sectional</i> se hace, cada dos años, desde los 12 hasta los 17 años. Estas encuestas se acompañan por un estudio cualitativo de 12 escuelas, cada 2 años, en los que se realizan entrevistas con el personal de la escuela y se organizan grupos de discusión con los estudiantes. Más información sobre este estudio en <a href="http://www.nfer.ac.uk/">http://www.nfer.ac.uk/</a> . |   |   |   |

Fuente: Elaboración propia

existen trabajos en marcha que analizan estos datos aplicando técnicas especialmente apropiadas<sup>55</sup>. Los resultados provisionales de los mismos apuntan también a la relevancia de la Educación para la Ciudadanía, tanto formal como no formal, en la formación de las actitudes, comportamientos, valores y conocimientos cívicos de los alumnos<sup>56</sup>.

Recientemente se han elaborado otro tipo de estudios comparados que, más que aspirar a analizar los resultados de la educación cívica en los alumnos, tienen como objetivo dibujar un mapa comparado de las políticas públicas de Educación para la Ciudadanía que se han adoptado en distintos países. Éste es el caso del informe auspiciado por el Consejo de Europa y titulado *All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies* (Bîrzéa *et al.*, 2004), donde se sintetiza el estado de la Educación para la Ciudadanía en 45 países. Esta misma línea han seguido los trabajos de la red Eurydice impulsados durante la presidencia holandesa del Consejo de la Unión Europea entre julio y diciembre de 2004<sup>57</sup>. Estos parten, en gran medida, de la labor realizada bajo la iniciativa del Consejo de Europa, pero aportan una información más actualizada sobre los 30 países que forman dicha red.

55 Me refiero a las técnicas de análisis cuantitativo “multinivel”, que permiten identificar los efectos que distintos factores, ubicados en distintos niveles, pueden tener sobre las actitudes, comportamientos, valores o conocimientos cívicos. La posibilidad de distinguir entre distintos niveles permite saber, por ejemplo, si las diferencias observadas tienen que ver con características específicas de los distintos países, con características específicas de las escuelas o con características de los individuos.

56 Un buen ejemplo de la aplicación de técnicas multinivel a los datos del estudio CIVED es el trabajo de Hooghe y Kavadias (2005).

57 Uno de los objetivos de la Presidencia era iniciar un debate entre ciudadanos y gobiernos sobre los valores comunes entre los europeos y sobre las posibles vías para llegar a la plena integración y cooperación en Europa. En relación con este objetivo, el fomento de una ciudadanía activa a través de la educación es contemplado como un instrumento que favorece la cohesión social deseada. Véase el documento Dutch Presidency of the Council of the European Union: Priorities (2004:14).



| Tabla 2. Estudios e informes comparados sobre Educación para la Ciudadanía |   |   |   |  |
|--|---|---|---|--|
| Autores/Instituciones  |   | Consejo de Europa   |   | Eurydice-Comisión Europea  |
| CIVED-IEA  |   | 2004  |   | 2005   |
| Fecha  |   | 1999-2000   |   |  |
| Nombre completo  |   | Civic Education Study   |   | Citizenship Education at School in Europe  |
|  |   | All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies   |   |  |
| Casos/Países   | Alemania<br>Australia<br>Bélgica<br>Bulgaria<br>Chile<br>Chipre<br>Colombia<br>Dinamarca<br>Eslovaquia<br>Eslovenia<br>EE UU<br>Estonia<br>Fed. Rusa<br>Finlandia   | Grecia<br>Hong Kong<br>Hungria<br>Inglaterra<br>Italia<br>Letonia<br>Lituania<br>Noruega<br>Polonia<br>Portugal<br>R. Checa<br>Rumania<br>Suecia<br>Suiza | Albania<br>Alemania<br>Andorra<br>Armenia<br>Austria<br>Azerbaiyán<br>Bélgica<br>Bielorrusia<br>Bulgaria<br>Chipre<br>Croacia<br>Dinamarca<br>Eslovaquia<br>Eslovenia<br>España | Estonia<br>Fed. Rusa<br>Finlandia<br>Francia<br>Georgia<br>Grecia<br>Holanda<br>Hungria<br>Irlanda<br>Islandia<br>Italia<br>Kosovo<br>Letonia<br>Lituania<br>Luxemburgo<br>Ucrania |
| Casos/Países   | Alemania<br>Austria<br>Bélgica<br>Bulgaria<br>Chipre<br>Dinamarca<br>Eslovaquia<br>Eslovenia<br>España<br>Finlandia<br>Francia<br>Grecia<br>Holanda<br>Hungria<br>Irlanda<br>Islandia<br>Italia<br>Letonia<br>Liechtenstein<br>Lituania<br>Luxemburgo<br>Malta<br>Moldavia<br>Noruega<br>Polonia<br>Portugal<br>R. Checa<br>R. Unido<br>Rumania<br>San Marino<br>Serbia-M.<br>Suecia<br>Suiza<br>Turquia<br>Ucrania | Alemania<br>Austria<br>Bélgica<br>Bulgaria<br>Chipre<br>Dinamarca<br>Eslovaquia<br>Eslovenia<br>España<br>Estonia<br>Finlandia                            | Alemania<br>Austria<br>Bélgica<br>Bulgaria<br>Chipre<br>Dinamarca<br>Eslovaquia<br>Eslovenia<br>España<br>Estonia<br>Finlandia  | Alemania<br>Austria<br>Bélgica<br>Bulgaria<br>Chipre<br>Dinamarca<br>Eslovaquia<br>Eslovenia<br>España<br>Estonia<br>Finlandia   |
| Tipo de estudio  | Cualitativo y cuantitativo  |   | Cualitativo   |  |
| Muestra (en su caso)   | Jóvenes de 14 y de 16-19 años en 28 países y 16 países, respectivamente   |   | -   |  |
| Metodología  | Informes de país y encuesta   |   | Informes regionales e informe comparado   |  |
|  |   | Informes de país e informe comparado (incl. indicadores cuantitativos agregados)  |   |  |

Fuente: Elaboración propia

## Cuestiones clave sobre la Educación para la Ciudadanía

A continuación se exponen algunos de los principales modelos y cuestiones relacionadas con la Educación para la Ciudadanía que será preciso tener en cuenta a la hora de diseñar la nueva asignatura.

### 7.1 Educación para la Ciudadanía minimalista vs. maximalista

La Educación para la Ciudadanía puede seguir modelos diferentes. Según algunas clasificaciones, se divide en dos tipos ideales: una Educación para la Ciudadanía de tipo minimalista y una de tipo maximalista (Kerr, 2002). La realidad de la educación cívica en cada país a menudo no se ajustará por completo a ninguno de ellos, pero se acercará a uno de ellos en mayor o menor medida. Cada uno de estos tipos aspira a cumplir unos objetivos diferentes y, por tanto, sus implicaciones sobre las actitudes, valores, conocimientos y comportamientos cívicos de los alumnos también serán distintas.

En ocasiones se utiliza el concepto de “educación cívica” para referirse a la Educación para la Ciudadanía de tipo minimalista y el concepto de “Educación para la Ciudadanía” para referirnos al tipo maximalista<sup>58</sup>. ¿Qué representa cada uno de ellos? El modelo minimalista parte de un concepto restrictivo de la ciudadanía en varios sentidos. Por un lado, prioriza la esfera privada del individuo frente a aquella esfera pública en la que se desenvuelve como ciudadano. Es restrictivo también en el sentido de que limita la ciudadanía a determinados grupos sociales y que, dentro de estos grupos, limita la actividad política a una élite o grupo reducido de ciudadanos. Por último, en lo que se refiere al concepto de ciudadanía, el modelo minimalista adopta un concepto formal de ciudadanía que no tiene por qué encontrar un reflejo en la práctica diaria. Estos presupuestos sobre el concepto de ciudadanía llevan, inevitablemente, a que la educación cívica adopte determinadas caracte-

<sup>58</sup> A lo largo de este trabajo se utilizan ambos indistintamente, sin que ello suponga ignorar la conveniencia de distinguir entre modelos distintos de Educación para la Ciudadanía.

rísticas distintivas. Para empezar, estará basada principalmente en los contenidos o, dicho de otra forma, en la transmisión de conocimientos. Este énfasis en los contenidos atribuye un papel claramente dominante al profesor y deja en un lugar secundario la participación de los alumnos en el aula. Además, este modelo aspira a que dichos contenidos y conocimientos sean valorativamente “neutrales”. En cuanto a quiénes deben educar para la ciudadanía y dónde, el modelo minimalista otorga un papel predominante a la familia y a la comunidad en su conjunto, y un papel secundario a la escuela. Ello está en consonancia con la prioridad que, en este modelo, se otorga a la esfera privada de los individuos frente a la esfera pública. En la medida en que la escuela juegue un papel en esta tarea, éste queda confinado al aula y en forma de contenidos transversales. Estos contenidos pueden estar presentes en todas las asignaturas, pero no estarán claramente identificados y recogidos en una asignatura específica, como tampoco lo estarán los objetivos a los que aspira este tipo de educación.

La maximalista incluye las características de la minimalista, pero las amplía (Kerr, 2002:215). Para empezar, parte de un concepto muy diferente de la “ciudadanía”. A diferencia del modelo minimalista, en este caso podemos hablar de un concepto de ciudadanía amplio, también en varios sentidos. En primer lugar, se asigna un papel muy relevante a la participación de los ciudadanos en la esfera pública. También es amplio porque aspira a incluir a todos los grupos sociales dentro del concepto de ciudadanía y, además, aspira a que sean todos los individuos –y no sólo una élite– los que adopten una postura activa como ciudadanos. En este sentido, el modelo maximalista toma partido claramente a favor de una ciudadanía que no se quede

| Tabla 3. Modelos de Educación para la Ciudadanía |                                       |
|--|---------------------------------------|
| Minimalista                                      | Maximalista                           |
| Concepto “fino”/neutral                          | Concepto “rico”/de valores explícitos |
| Exclusiva  | Inclusiva                             |
| Elitista   | Activista                             |
| Educación cívica                                 | Educación para la ciudadanía          |
| Formal   | Participativa                         |
| Orientada hacia los contenidos                   | Orientada hacia los procesos          |
| Basada en los conocimientos                      | Basada en valores                     |
| Transmisión didáctica                            | Interpretación interactiva            |
| Aula   | Centro escolar y comunidad            |
| Familia y organizaciones comunitarias            | Escuela                               |
| “Currículo oculto” y/o transversalidad           | Asignatura específica                 |
| Más fácil de conseguir y de evaluar              | Más difícil de conseguir y de evaluar |

Fuente: Elaboración propia a partir de Kerr (2002:214-20)

anclada en el ámbito meramente formal, sino que se traslade a la práctica a través de la participación efectiva. ¿Qué consecuencias tienen estas asunciones para la educación? Para empezar, se pone un mayor énfasis en los procesos de enseñanza y de aprendizaje, y no sólo en los contenidos y en la transmisión de conocimientos. Por este mismo motivo, se atribuye un mayor protagonismo a los alumnos en el aula. Esto implica una mayor interacción entre los alumnos y el profesor, ya que se entiende que, de esta forma, se facilitará la comprensión y la reflexión crítica por parte de los primeros, además de fomentar en ellos su confianza en la participación. En lo que a los contenidos propiamente dichos se refiere, se entiende que éstos no siempre pueden, ni deben, ser neutrales, y que la educación debe estar basada, de forma explícita, en unos determinados valores. En cuanto a quiénes deben asumir el papel de educar para la ciudadanía y dónde, el modelo maximalista asigna un papel mucho más relevante a la escuela de lo que lo hace el modelo minimalista, y esa función no queda restringida a las actividades que tienen lugar dentro del aula. Entiende que la Educación para la Ciudadanía en la escuela afecta al centro de estudios en su conjunto y a la comunicación entre la escuela y la comunidad. Por último, el modelo maximalista es afín a la existencia de una asignatura específica que permita identificar los contenidos, procedimientos y valores propios de la Educación para la Ciudadanía, los objetivos que ésta aspira a cumplir, así como el papel que deben jugar los profesores, las escuelas y el currículo en la misma.

Finalmente, podemos concluir diciendo que, independientemente de cuál sea el modelo que prefiramos seguir, ya sea por una cuestión normativa o por razones de efectividad, el modelo maximalista supone un reto mayor que el modelo minimalista, en términos de dificultad, para alcanzar los objetivos que se propone.

## 7.2 Los valores consensuados de la Educación para la Ciudadanía

El debate sobre si la educación, en general, y la Educación para la Ciudadanía, en particular, debe ser neutral o, por el contrario, debe apostar explícitamente por unos determinados valores es uno de los puntos que, como acabamos de ver, marca la diferencia entre el modelo minimalista y el modelo maximalista de Educación para la Ciudadanía. Gran parte de las críticas que se han volcado sobre la propuesta de introducir la Educación para la Ciudadanía en el currículo formal en España se referían, precisamente, al riesgo de adoctrinamiento político que introducía la nueva asignatura<sup>59</sup>. También se han oído críticas a la dudosa legitimidad de una intervención del Estado en este sentido, puesto que esto vulneraría el derecho de los padres a educar a sus hijos en los valores de su elección.

<sup>59</sup> Las organizaciones que integran la "Plataforma LOE-No", entre las que figuran la Federación de Enseñanza de USO, la patronal CECE y la Confederación de padres católicos CONCAPA, han reiterado su rechazo frontal a esta ley, afirmando, entre otras cosas, que la LOE "originará el adoctrinamiento de la juventud española con la nueva materia de Educación para la Ciudadanía" (El pleno del Congreso aprueba la LOE, *Comunidad Escolar*, Año XXIV, núm. 785, 5 de abril de 2006). En la misma línea se sitúa el ya citado artículo de Jiménez Losantos De la FEN a la FEP, en el que se hace un paralelismo entre la Formación del Espíritu Nacional del franquismo y la Educación para la Ciudadanía democrática, a la que el autor se refiere como la Formación del Espíritu Progresista (2004).

Hay varios argumentos que podrían, sin embargo, temperar estas críticas. En primer lugar, con respecto a la intervención del Estado, no hay que olvidar que la educación es un servicio público, en la mayor parte de los casos, y que, aun cuando se ofrece por entes y con financiación estrictamente privada, sigue estando sometida a una regulación estatal cuya función no es sino garantizar que se cumplen unos mínimos criterios curriculares y de calidad. En lo que se refiere a la educación en el ámbito de los valores, también es preciso recordar que educar en valores no ha sido nunca una tarea ajena a la escuela, donde, además de conocimientos, tradicionalmente se han enseñado valores, como la constancia, la disciplina o el respeto. Precisamente, algunos de los sectores más críticos con la LOE echaban en falta una mayor intervención del Estado a la hora de educar en algunos de estos valores (véase, por ejemplo, el esfuerzo por parte del alumno). También exigen una intervención del Estado en la educación en valores quienes reclaman una mayor presencia de la educación religiosa en la escuela pública. Por tanto, el problema parece residir no tanto en que el Estado no deba educar en valores, sino en qué valores.

Existe un rechazo, totalmente justificado por cierto, a que la educación pública transmita valores próximos a una ideología política concreta. Como se intenta argumentar en este documento, educar en valores ciudadanos no consiste en adoctrinar ideológicamente. El peligro de que esto ocurra no está en la mera existencia de la asignatura, sino en su desarrollo, y será aquí donde haya que poner especial cuidado en que no se desvirtúe su objetivo original. Las críticas en este sentido a una asignatura de Educación para la Ciudadanía son manifiestamente injustas, en la medida en que esta asignatura es tan susceptible de caer en el adoctrinamiento ideológico como las asignaturas de Historia o de Ciencias Naturales. *A priori*, ni la una ni las otras han sido reguladas con esta intención. En tercer lugar, cabe argumentar que una de las labores fundamentales del Estado es, precisamente, educar en valores que harán de la convivencia con los demás en el espacio público un lugar habitable. Esto afecta tanto a las normas de respeto mutuo en los transportes públicos, como a las normas de respeto mutuo en la toma de decisiones políticas o como al cumplimiento de los derechos humanos. A partir de ahí, tanto en un caso como en el otro, los padres tienen total libertad para educar a sus hijos en los valores morales que quieran, ya sean éstos políticos o religiosos<sup>60</sup>.

En cualquier caso, no deja de ser cierto que un requisito básico para que la Educación para la Ciudadanía resulte efectiva es que preexista un consenso entre las distintas fuerzas políticas en torno al tipo de ciudadanos que se debe aspirar a crear y a la necesidad de contribuir a ello a través de la educación.

De otro modo, cualquier intento en este sentido no dejará de ser un intento pasajero, sometido a modificaciones con cada cambio de gobierno. Pero, lo que es aún peor, la falta de un consenso mínimo en torno a los valores democráticos en los que se debe educar entraña el gravísimo riesgo de que se acabe trivializando, si no desprestigiando, el concepto de ciudadanía democrática. A continuación se desarrollan los valores ciudadanos en torno a los cuales parecería razonable, en principio, buscar el consenso entre los distintos sectores sociales y políticos.

60 En este sentido, véase Savater, Turistas y Piratas (2005c).

### a) Una ciudadanía mínimamente implicada en la política democrática

Para que la ciudadanía y la democracia sean reales, y no meramente formales, debe existir una implicación mínima de los ciudadanos en la política o, si se prefiere, en los asuntos públicos. Por ello, la Educación para la Ciudadanía debe tener un componente claramente político, sin que esto implique en ningún momento el adoctrinamiento en una determinada ideología. El adoctrinamiento político no es compatible con los objetivos compartidos por las iniciativas que han cobrado fuerza desde principios de los noventa en distintos países y organismos y que tienen como objetivo fundamental “afianzar las instituciones y la convivencia en los sistemas democráticos, la tolerancia y el pensamiento autónomo en los individuos”. Esto es, por definición, contradictorio con el adoctrinamiento político en una ideología determinada. Por el contrario, la Educación para la Ciudadanía democrática trata de fomentar la tolerancia entre los distintos grupos sociales y de fomentar la participación de todos ellos dentro del respeto a las normas democráticas. Este objetivo queda puesto de manifiesto en el primer documento que el Ministerio de Educación y Ciencia ha elaborado desarrollando los objetivos y contenidos de esta asignatura, en el que se dice que el currículo de la nueva área y asignaturas “debe integrar todos los enfoques y sensibilidades para lograr una propuesta plural”<sup>61</sup>.

Existe un segundo argumento en contra de “despolitizar” (que no de “desideologizar”) o de “neutralizar” la Educación para la Ciudadanía y que afecta de forma muy particular al caso de España. La dimensión política de la ciudadanía española se encuentra especialmente debilitada tanto en comparación con otros países como en comparación con otras dimensiones de la ciudadanía, como puede ser la tolerancia social<sup>62</sup>. La implicación política de la ciudadanía es, por tanto, uno de los aspectos cruciales que la Educación para la Ciudadanía en España debe aspirar a reforzar.

Esto no necesariamente quiere decir que la ideología o que la política partidista entren en la escuela, lo que, además, supondría ir en contra de la tendencia que se ha seguido en casi todos los países democráticos desde el final de la Segunda Guerra Mundial (On Lee, 2002:48). Sí implica, en cambio, fomentar un mayor conocimiento político entre los ciudadanos y una mayor participación, por su parte, en los asuntos públicos.

Comentábamos también antes que la ciudadanía puede estar ligada a distintos tipos ideales. Decíamos que uno de ellos es el de ciudadanía democrática, y que, dentro de éste, había a su vez tipos ideales de democracia que podíamos resumir en dos –democracia representativa y democracia participativa–, que avalan distintas ideas acerca del grado y tipo de implicación política de los ciudadanos. El problema que se plantea, por tanto, es cómo lograr un consenso en torno al tipo de ciudadanía democrática para el cual educar. Se puede hacer un esfuerzo por encontrar algunos puntos mínimos de convergencia entre ambos modelos ideales. Si bien algunos –fundamentalmente los partidarios de una democracia participativa– quedarían insatisfechos con esta definición minimalista, ambos modelos pueden converger en torno a la idea de lo que un autor ha denominado una

61 Documento La Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos: el desarrollo de la LOE, facilitado por el MEC (MEC, 2006b) y citado en prensa (El Mundo, 1-3-2006).

62 Véase apartado 8 más adelante.



ciudadanía “suficientemente” democrática, lo que no sería poco como punto de partida (Dekker, 1999:453-4). Según este autor, un buen ciudadano debe “apoyar la democracia, estar informado en cuestiones políticas para poder participar en las elecciones, debe tener preferencias en relación con las opciones que se presentan en unas elecciones, y debe tomar parte activamente en las elecciones como votante y/o como candidato” (idem). Por tanto, una Educación para la Ciudadanía que aspirase a contar con el apoyo de los partidarios de distintos modelos ideales de democracia debería tener como objetivo crear ciudadanos que se aproximasen a este “mínimo común denominador” de lo que sería un “buen ciudadano democrático”<sup>63</sup>.

### b) Una ciudadanía tolerante e “incluyente”

Casi todas las iniciativas relacionadas con la Educación para la Ciudadanía se plantean como uno de sus objetivos fundamentales el fomentar la cohesión social y la mejora de la convivencia dentro de la comunidad política en cuestión. Por eso, la Educación para la Ciudadanía incluye la educación en la tolerancia hacia la diversidad cultural, religiosa y política. En este sentido, el concepto clásico de ciudadano no resulta satisfactorio, ya que asumía la homogeneidad de la comunidad política. Sin embargo, las desigualdades entre hombres y mujeres, la existencia de comunidades con identidad propia dentro de los Estados o la llegada de inmigrantes han puesto esta asunción en cuestión (Morán y Benedicto, 2000:22).

Para que la ciudadanía no se quede en algo meramente formal, la Educación para la Ciudadanía debe, no sólo fomentar la tolerancia y la ausencia de comportamientos discriminatorios, sino hacer un esfuerzo activo por incluir a todos los distintos grupos sociales y, muy especialmente, a los que menos participan políticamente<sup>64</sup>. En EE UU, por ejemplo, se ha visto cómo los niveles de atención y de aprendizaje de los distintos grupos étnicos varían según los temas de los que se hable en el aula. Los estudiantes blancos obtienen un mayor aprovechamiento de las clases de educación cívica porque los temas que en ellas se tratan son sentidos de forma más cercana, ya que la política estadounidense está dominada, fundamentalmente, por la población blanca. De este mayor interés de los alumnos blancos por la política y su mayor aprovechamiento de las clases de educación cívica no debe extraerse la conclusión de que a los alumnos negros e hispanos no les interesen los temas políticos o relacionados con la ciudadanía. Más bien, debe ser interpretado como el resultado de su infrarrepresentación política o, al menos, de su percepción en este sentido (Niemi y Junn, 1998). Lo mismo cabe decir de las mujeres. Las mujeres, por lo general, están menos interesadas en la política porque tradicionalmente, en la mayoría de los países, la política “es cosa de hombres”. Sin embargo, se ha visto que si la política se pone en relación con los temas que les afectan más directamente (por ejemplo, las cuestiones y políticas sociales relacionadas con el cuidado de los hijos, las personas mayores...) su nivel de interés y de implicación política aumenta (Herd y

<sup>63</sup> Para otras definiciones menos minimalistas sobre el consenso en torno a la ciudadanía, véase Galston (2001:218).

<sup>64</sup> Como ya se ha mencionado antes, existe una amplia literatura sobre la infrarrepresentación de los sectores sociales con menos recursos sociales y también de las mujeres en los actos de participación política –voto, protesta, participación en asociaciones– y que entiende que esta situación tiene como consecuencia la infrarrepresentación de sus intereses y demandas en las decisiones políticas. Entre otros, véase Verba *et al.* (1995).

Harrington, 2002). Si no tenemos en cuenta las desigualdades sociales de partida de los alumnos, la Educación para la Ciudadanía podría tener el efecto no deseado de reforzarlas, haciendo que los alumnos que, dadas sus características socioeconómicas, son de por sí más tendentes a interesarse y a participar, participen aún en mayor medida, sin que, por otro lado, sus efectos sean percibidos entre los alumnos de los grupos más desaventajados (Niemi y Junn, 1998; Finkel, 2003).

Un asunto crucial es la posición social que ocupan los jóvenes y su infrarrepresentación en la política institucional. Esta sensación de marginación social y política por parte de los jóvenes puede estar en el origen de su creciente distanciamiento de la política. Por eso, es fundamental que la Educación para la Ciudadanía se haga eco de los problemas sociales y políticos que afectan de forma específica a los jóvenes y que les resultarán más cercanos. Si la Educación para la Ciudadanía pone un énfasis exclusivo en la política institucional, lo más probable es que no logre atraer su interés. Es más, posiblemente no sólo consolidaría, sino que incluso podría reforzar la falta de interés y de implicación política de los jóvenes.

### c) Una ciudadanía global

Hemos comentado más arriba que los límites de la ciudadanía se habían ido ampliando como consecuencia de distintos procesos históricos y políticos. Esta realidad ya se ha visto reflejada en los planes de estudio de un número cada vez mayor de países donde la identidad nacional ya no constituye el núcleo central de la Educación para la Ciudadanía, como sí ocurría hace unos años (Schwille y Amadeo, 2002:130), y donde, por el contrario, se van abriendo camino conceptos más amplios de la ciudadanía, como los de ciudadanía europea y ciudadanía global o universal (On Lee, 2002:40; 48-51)<sup>65</sup>. Un concepto ampliado de la ciudadanía es más coherente con el objetivo de la cohesión social que uno basado en la identidad nacional, especialmente si ésta es entendida en términos de identidad cultural. Un excesivo énfasis en la comunidad política entendida como Estado-nación puede resultar contradictorio con el objetivo de la integración de los diversos grupos sociales.

Adviértase que entre las dimensiones de la ciudadanía sobre las que nos parece más factible alcanzar un consenso no se encuentra el refuerzo de la identidad nacional. Huelga decir que, a corto plazo, no parece factible un consenso al respecto en nuestro país. Además, el refuerzo de identidades culturales concretas entraña el riesgo de actitudes de intolerancia hacia otros grupos o comunidades con identidad propia, lo que sería contradictorio con uno de los objetivos prioritarios de la Educación para la Ciudadanía. Lo que sí cabe plantearse, en cambio, es el refuerzo de una identidad en torno a las normas democráticas que regulan la convivencia. En este sentido, cabría imaginar un posible consenso en torno al llamado patriotismo constitucional, que no tendría por qué implicar una aceptación acrítica de dichas normas.

<sup>65</sup> Entre las reacciones que ha suscitado el Proyecto de la LOE, algunas hacen especial mención de este punto. Intermón Oxfam (2004 y 2005) propone hablar de Ciudadanía Global, mientras que Amnistía Internacional (2005) ha insistido en que se dé una mayor importancia a los derechos humanos. Ambas propuestas han encontrado reflejo en la ley definitiva.



### 7.3 La organización de la Educación para la Ciudadanía

#### a) Los ámbitos de la Educación para la Ciudadanía

La organización de la Educación para la Ciudadanía hace referencia a si ésta debe formar parte de los contenidos del currículo formal y, en su caso, de qué forma. La Educación para la Ciudadanía, a menudo, tiene lugar al margen de la escuela a través de lo que se denomina “currículo informal”. Éste hace referencia al aprendizaje de actitudes, valores, conocimientos y comportamientos a través de las relaciones de los alumnos con sus compañeros y, de forma especial, a través de los medios de comunicación. La Educación para la Ciudadanía también puede tener lugar dentro de la escuela, aun cuando tampoco aparezca contemplada en el currículo formal. En este caso, hablamos de lo que se conoce como el “currículo no formal”, que abarca los procesos de decisión –institucionalizados o no– dentro del centro<sup>66</sup> y las actividades extracurriculares<sup>67</sup>. La importancia de que la Educación para la Ciudadanía cubra una pluralidad de ámbitos estriba en que, de no haber continuidad entre lo que se enseña dentro del aula y la realidad que se observa en el colegio y en la comunidad, los resultados no serán positivos. Por eso es necesario que exista complementariedad y coherencia entre estos distintos ámbitos (Niemi y Junn, 1998).

#### b) Las modalidades dentro del currículo formal

Existen tres formas distintas de integrar los contenidos propios de la Educación para la Ciudadanía dentro del “currículo formal”: en forma de asignatura específica, integrados dentro del programa de alguna asignatura relacionada o en forma de temas transversales que, si bien estarán presentes a lo largo del currículo formal en su conjunto, no tendrán asignada una parte específica en el programa de ninguna asignatura.

Ya hemos visto cómo el modelo minimalista apostaría por la transversalidad –o incluso por restringir la Educación para la Ciudadanía al ámbito del currículo informal–, mientras que el modelo maximalista es partidario de complementar este enfoque con la creación de una asignatura específica, así como con el currículo no formal dentro de los centros educativos. La experiencia de los distintos países, hasta el momento, indica que, en aquellos casos donde la Educación para la Ciudadanía en el currículo formal adopta la forma de la transversalidad, la decisión sobre si incluir o no contenidos y procesos propios de la Educación para la Ciudadanía acaba dependiendo de la decisión individual de cada profesor. Esta decisión no sólo se ve condicionada por sus preferencias individuales, sino que a ello se suma la deficiente formación del profesorado y la escasez de materiales en el ámbito de la Educación para la Ciudadanía, así como la saturación de contenidos de la que sufren los currículos en la mayoría de los países. Por eso, la experiencia y los estudios llevados a cabo hasta el momento indican que, por lo general, se acaba por no dar importancia a los temas transversales y que, independientemente de que se siga intentando

66 En Holanda, por ejemplo, durante la Educación secundaria superior, el tiempo dedicado a asignaturas optativas puede ser dedicado alternativamente a actividades propias del consejo escolar (Dekker, 1999:442).

67 Aquí se ubican los servicios a la comunidad (*service-learning*). Se trata de la Educación para la Ciudadanía a través de la colaboración con organizaciones que actúan en el entorno donde viven los alumnos.

mejorar la eficacia de la transversalidad, sólo una asignatura específica garantizaría, hoy en día, una Educación para la Ciudadanía para todos los alumnos (Steiner-Khamisi *et al.*, 2002).

Además, existen argumentos a favor de que se trate de una asignatura obligatoria para todos los alumnos y de que ésta sea evaluable y computable. En lo que se refiere a su obligatoriedad, el argumento no es otro que el de que absolutamente todos los estudiantes son ciudadanos de un régimen democrático legitimado como tal por una amplia mayoría de la población. En cuanto a la necesidad de que sea evaluable y computable, estudios anteriores demuestran que los resultados son mejores cuando existe un examen al final de la asignatura que cuando no existe (Dekker, 1999:445).

### c) La distribución a lo largo del ciclo escolar

Un aspecto que también hace referencia tanto a la organización como a los contenidos de la Educación para la Ciudadanía es la distribución de los mismos a lo largo de la vida escolar. Hasta cierto punto, carece de sentido concretar en este texto los contenidos que debe incluir la Educación para la Ciudadanía. Éstos deberán adaptarse a la edad de los alumnos de los distintos cursos, y es aquí donde los expertos en Educación tendrán que jugar un papel crucial. Se puede adelantar, sin embargo, que durante la Educación primaria tendrá más sentido que los contenidos versen sobre el entorno más inmediato de los alumnos, mientras que los contenidos más abstractos y los referidos a las instituciones políticas tendrán más sentido en los cursos más avanzados de la Educación secundaria. De un planteamiento similar se hace eco el documento elaborado por el MEC, anteriormente mencionado, en el que se ofrece un primer desarrollo de la asignatura, al señalar que “se trata de graduar los aprendizajes de manera que en las primeras etapas educativas se preste atención al desarrollo de la autonomía personal, a los comportamientos y hábitos y a las relaciones interpersonales, introduciendo progresivamente el análisis y la reflexión teórica sobre los fundamentos y la organización del Estado democrático, los derechos humanos y la ciudadanía global a medida que lo permitan la edad y la madurez de los alumnos”.

Pero no sólo deben ir adaptándose los contenidos, sino que las horas que se dedican a la Educación para la Ciudadanía en la mayoría de los países van aumentando, lo que también se explica por la creciente madurez de los alumnos y su mayor capacidad para manejar temas complejos (Kerr, 2002:224). Lo cierto es que esto ocurre a lo largo de los cursos comprendidos en los niveles de Primaria y Secundaria obligatoria, pero no así a la Educación secundaria superior (no obligatoria). La razón es que la mayoría de los países se enfrentan al mismo problema: la saturación de los currículos y, muy en especial, en las etapas inmediatamente anteriores a la universitaria. No obstante, ignorar la Educación para la Ciudadanía en los cursos más avanzados de la Educación secundaria no obligatoria presenta claros inconvenientes. El principal es que el efecto de la Educación para la Ciudadanía –especialmente en lo que se refiere a su dimensión más claramente política– será mayor cuanto más cercanas les resulten las cuestiones que abarca la asignatura. En lo que se refiere a un derecho político tan fundamental como es el derecho al voto, así como las instituciones democráticas relacionadas con el mismo, es precisamente en los últimos cursos de la Educación secundaria cuando empieza a adquirir relevancia para los jóvenes (Niemi y Junn, 1998; Percheron, 1993). Así lo demuestra el hecho de que los más mayores

–entre los 16 y los 18– se sientan más cómodos con el conflicto político y muestren más interés por hablar de política en comparación con los alumnos más jóvenes –de 14 años– (Torney-Purta y Amadeo, 2003:269). Como he comentado, una de las principales razones por las que los primeros estudios sobre el impacto de la Educación para la Ciudadanía llegaban a conclusiones escépticas al respecto era, precisamente, que sus análisis se centraban en edades excesivamente tempranas (Niemi y Junn, 1998).

Esto no quiere decir que empezar a educar en la ciudadanía a una edad temprana no presente ventajas. De hecho, el cambio de actitudes y de conocimientos que se observa en varios países entre los 14 y los 16-18 años –los mayores tienen más interés por la política, pero también una menor confianza en el gobierno, y tienen más conocimientos cívicos– da a entender que los programas de educación cívica pueden jugar un papel importante en las edades intermedias (Torney-Purta y Amadeo, 2003:273)<sup>68</sup>. Asimismo, el que a los 14 años se observen diferentes pautas entre los países puede ser una indicación de que ya a una edad temprana se ha producido un proceso de socialización política y se han interiorizado pautas propias de la cultura política de la comunidad en la que viven los alumnos (Torney-Purta y Amadeo, 2003:272). Por otra parte, es fundamental que la Educación para la Ciudadanía llegue a todos, lo que sólo se conseguirá si se introduce en las etapas de Educación obligatoria y en todos los itinerarios, incluidos los orientados a la formación profesional.

## 7.4 Los posibles contenidos de la Educación para la Ciudadanía

Una de las cuestiones clave, quizá la más importante, a la hora de diseñar una política de Educación para la Ciudadanía es tener claro cuál es el objetivo a alcanzar, en otras palabras, qué tipo de ciudadanía se persigue y en qué aspectos se observa un mayor déficit en la sociedad en cuestión. Más adelante veremos cuáles son los puntos en los que la ciudadanía española presenta un especial déficit y que, por tanto, deberán ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar dichos objetivos. Una vez decidido esto, la elección de los contenidos y de la metodología educativa será fundamental para lograr los objetivos propuestos. Veamos a continuación cuáles son los problemas que se plantean en torno a los contenidos, para pasar más adelante a analizar cuáles son las dimensiones de la ciudadanía que se deben abordar y cuál es la metodología más adecuada para cada caso.

Lo cierto es que no podemos decir que exista un acuerdo unánime entre los expertos sobre cuáles son los contenidos concretos que deben ser considerados propios de toda Educación para la Ciudadanía<sup>69</sup>. Tampoco se puede deducir a partir de las políticas existentes.

<sup>68</sup> No obstante, también cabe pensar que dicho cambio se debe simplemente al efecto de la edad. Así lo hace pensar el hecho de que, como indican los análisis de estas autoras, la intensidad del cambio sea igual en distintos países, a pesar de que tengan distintos sistemas de educación por la ciudadanía.

<sup>69</sup> A modo de ejemplo, cabe señalar que, tras analizar la información relativa a los contenidos de 28 países y ante la disparidad de contenidos vinculados a la “educación cívica”, el grupo de investigación del proyecto CIVED optó por concentrarse de forma prioritaria en sólo tres de ellos, que sí se hallaban presentes en la mayor parte de los países –democracia, identidad nacional y cohesión social– y en otros tres de forma secundaria –economía, medios de comunicación y problemas nacionales– (Torney-Purta *et al.*, 1999:26). Véase también On Lee (2002:39).

| Tabla 4. Organización de la Educación para la Ciudadanía |   |   |   |                        |  |
|--|---|---|---|------------------------|--|
| Currículo formal   |   |   | Currículo no formal   |                        |  |
| Típos  | Ejemplos  | Típos                                     | Ejemplos  | Típos                  | Ejemplos   |
| Asignatura específica                                    | Educación cívica, Civismo, Cultura cívica, Educación política | Actividades extracurriculares             | Proyectos, visitas, intercambios escolares, clubes, trabajo voluntario, campañas    | Currículo oculto       | Aprendizaje entre compañeros, relaciones emocionales, experiencias relacionadas con actividades de ocio                  |
| Contenidos integrados                                    | Estudios sociales   | <b>Éthos</b> del centro escolar           | Ambiente escolar, cultura organizativa, liderazgo informal, relaciones interétnicas | Medios de comunicación | Imitación de figuras carismáticas, influencia de los símbolos, los mitos, las metáforas, los estereotipos, la publicidad |
| Temas transversales                                      | Individuos y sociedad<br>Derechos humanos                     | Procesos de decisión en el centro escolar | Consejos escolares, simulaciones de parlamentos, asociaciones/ grupos de presión    |                        |  |

Fuente: Birzúa et al. (2004:38)

No obstante, como se ha podido comprobar a partir de las definiciones de Educación para la Ciudadanía adoptadas por distintos gobiernos y organismos, mencionadas más arriba, sí podemos decir que existe un acuerdo bastante generalizado en que la Educación para la Ciudadanía debe hacer referencia, en todo caso, a tres grandes temas relacionados entre sí: la democracia, la cohesión social y la participación ciudadana.

Con respecto a la **democracia**, se trata de que, a través de esta asignatura, se fomenten los conocimientos sobre los procedimientos e instituciones propios de un sistema democrático, los derechos y deberes de los ciudadanos con respecto a las mismas, así como de hacer conscientes a los alumnos tanto del significado histórico de la democracia como de sus complejidades y problemas. Es absolutamente necesario que estos últimos –complejidades y problemas– estén presentes entre los contenidos de la Educación para la Ciudadanía democrática, puesto que muchos autores coinciden en señalar que la transmisión de una imagen idealizada de la democracia puede llevar a la frustración y alejamiento de los ciudadanos con respecto a las instituciones políticas. La consecuencia, por qué negarlo, puede ser el aumento de las actitudes críticas entre los estudiantes. Pero éste es, precisamente, uno de los objetivos cruciales de la Educación para la Ciudadanía (de nuevo, nada que ver con el adoctrinamiento). Por otra parte, esta visión realista de la democracia, si va acompañada de información sobre cómo actuar y si se fomenta un sentimiento de eficacia en los estudiantes a través de prácticas participativas en el entorno más inmediato de los estudiantes, les impulsará a buscar mejoras a través de las vías que los propios sistemas democráticos ofrecen.

En lo que se refiere a la **cohesión social**, la Educación para la Ciudadanía aspira, en todos los países, a fortalecer la sensación, compartida por todos los miembros de una misma sociedad, de que pertenecen a un proyecto común, a una misma comunidad de la cual emanan derechos y hacia la cual todos sus integrantes tienen responsabilidades. Cuanto mayor sea la cohesión social, más interacción habrá entre sus miembros y mayor será el respeto a las normas que regulan la convivencia y al medio en el que esta tiene lugar. La integración de los distintos grupos sociales (clases sociales, ideologías políticas, grupos de edad, género, identidad nacional u origen distinto) será mayor cuanto menor sea la discriminación hacia los mismos o, si se prefiere, cuanto mayor sea la tolerancia de unos individuos hacia otros y de unos grupos hacia otros.

Todas las iniciativas recientes a las que se ha aludido más arriba también coinciden en enfatizar la importancia que tiene la **participación ciudadana** para lograr dicha cohesión social, así como para afianzar las instituciones y procedimientos democráticos. La participación ciudadana se suele entender tanto en el ámbito de la escuela (en la toma de decisiones a través de sus órganos institucionales y a través de asociaciones), como en el de la comunidad (a través de asociaciones y organizaciones sociales), como en el ámbito claramente político (en actividades de partidos políticos, de movimientos sociales, voto, actos de protesta).

Estos tres grandes apartados no dejan de estar definidos en términos considerablemente vagos. Será preciso que los currículos regulen los contenidos con mayor

detalle<sup>70</sup>. Se trata de una labor delicada que, a mi juicio, debe evitar dos grandes peligros. En primer lugar, es importante evitar que la asignatura en cuestión acabe siendo un cajón de sastre que abarque todos aquellos temas en los que se percibe que existe algún déficit en la sociedad. Esto no contribuiría sino a desdibujar los objetivos iniciales y a restar sentido a la nueva asignatura. La principal amenaza en este sentido proviene de la inclusión en la nueva asignatura de contenidos relacionados con temas como la educación sexual, educación para la salud o la educación vial. Sin negar la importancia evidente que tienen estos temas y la necesidad de que sean abordados en la escuela, es dudoso que estén relacionados con el ejercicio de una ciudadanía democrática y con el respeto a los derechos humanos.

Esta cuestión también ha suscitado el debate en otros países. En Holanda, tras un periodo de experimentación y consultas con los partidarios de incluir estos temas y con quienes, por el contrario, eran partidarios de restringir los contenidos de la Educación para la Ciudadanía, el Ministerio de Educación creó un comité curricular para unificar criterios. El resultado final ha sido su exclusión de la asignatura Sociedad (Dekker, 1999:447-9). En Inglaterra y en Irlanda existe una asignatura adicional, distinta de *Citizenship*, denominada Educación Personal, Social y para la Salud, que recoge precisamente temas como éstos<sup>71</sup>. También en este país, el posible solapamiento entre estas dos asignaturas suscitó la necesidad de clarificaciones durante la elaboración del Informe Crick. En él se da a entender que los temas relacionados con la Educación Personal, Social y para la Salud, que se imparten durante la etapa de la educación primaria, constituyen una base importante para la asignatura de Ciudadanía a partir de los 11 años<sup>72</sup>.

En segundo lugar, la única forma de dotar de continuidad a la nueva asignatura es logrando un cierto consenso. Es fundamental definir el currículo de forma que los contenidos sean percibidos por el grueso de la sociedad como relevantes y que no favorezcan a un sector o sectores concretos de la comunidad política, sino a ésta en su conjunto. Se trata de una labor ardua y lenta pero inevitable, como lo demuestra la experiencia de países como Holanda, donde el proceso de consultas, experimentación y constantes ajustes a lo largo de muchos años ha tenido como objetivo encontrar el consenso entre los partidarios de distintos modelos y contenidos (Dekker, 1999:448-52).

70 En el anexo se presentan los contenidos curriculares de la asignatura Ciudadanía en Inglaterra, a modo de ejemplo.

71 *Personal, Social and Health Education* (PSHE). En la actualidad, en Inglaterra, la asignatura PSHE es considerada como complementaria de la asignatura *Citizenship*. Véase currículo nacional para estas asignaturas en <http://www.nc.uk.net/>.

72 Véase el intercambio entre el principal responsable de dicho informe, el profesor Bernard Crick, y el responsable del informe sobre la reforma de la educación entre los 14 y los 19 años, el profesor John Tomlinson, recogido en el propio Informe Crick (Qualifications and Curriculum Authority, 1998). Cito literalmente parte del contenido del informe como respuesta a la propuesta de Tomlinson de considerar los temas de Ciudadanía como una parte de la Educación Personal Social y para la Salud, en vez de como un tema con entidad propia: "In our initial report we give, as it were, a sound-bite summary of three senses or strands of Citizenship education as the three heads on one body: 'social and moral responsibility, community involvement and political literacy'. The first may be thought of as common ground between us (indeed for all education) or as our final report may well state more clearly, the essential precondition for what is commonly thought of as citizenship both as teaching and practice. The second clearly has much common ground, if with a different emphasis (...); but the third is quite distinct in content from anything reasonably called PSE and calls for a different type of teacher and teaching as well as curriculum".



## 7.5 Las distintas dimensiones de la Educación para la Ciudadanía

La Educación para la Ciudadanía no consiste sólo en la transmisión de conocimientos. Para que la Educación para la Ciudadanía sea efectiva, los conocimientos son, sin duda, necesarios, pero no son suficientes. Será igualmente necesaria la transmisión de determinadas **actitudes, valores y habilidades** que aumentarán la probabilidad de convertirse, a su vez, en determinados **comportamientos** (Schwille y Amadeo, 2002:125). Hay quienes se han referido a estas distintas dimensiones diferenciando entre educación “sobre” la ciudadanía, educación “a través de” la ciudadanía y educación “para” la ciudadanía, respectivamente (Kerr, 2002:216 y ss.). Esta última, que es por la que apuestan la mayoría de las propuestas más recientes, abarca a las otras dos. De nuevo, remitiéndonos a la distinción entre el modelo maximalista y el modelo minimalista de Educación para la Ciudadanía, la mera transmisión de conocimientos se ajustaría al primero de los modelos, mientras que, si ampliamos los objetivos a la educación en comportamientos, actitudes, valores y habilidades, nos estaríamos aproximando a un enfoque maximalista.

La importancia de ir más allá de la transmisión de conocimientos probablemente quede más clara a través del siguiente ejemplo. Partamos de la idea de que existe un relativo consenso en la sociedad en torno a la inclusión de los contenidos de la Constitución en el currículo de la nueva asignatura. ¿De qué serviría esto si, en la práctica, el conocimiento de los preceptos constitucionales no va acompañado de una actitud de respeto hacia la norma fundamental? Pero, al mismo tiempo, ¿cómo se espera generar este respeto si no es cultivando un convencimiento razonado y argumentado en torno al valor y las virtudes de la Constitución?

Una vez más, la apreciación del valor de la norma fundamental no implica negar que, probablemente, sea un texto mejorable. Pero, precisamente, una educación que fomente el sentido crítico hacia la norma hará a los alumnos conscientes de la complejidad que entraña la elaboración y búsqueda de consensos en torno a una norma alternativa que facilite la convivencia de una forma satisfactoria. Parece razonable pensar que el respeto hacia la Constitución resultante de una educación de este tipo sea más sólido y facilite en mayor medida la cohesión de la comunidad política que la mera memorización o adhesión emocional a la norma. Por último, ¿de qué serviría que los ciudadanos conociesen el contenido de la Constitución e incluso mantuviesen una actitud de adhesión a la misma si no existe en ellos una predisposición a defenderla, en la práctica, a través de determinados comportamientos, como el voto u otros tipos de participación política?

Si bien es innegable que estas dimensiones están relacionadas entre sí –por ejemplo, un mayor conocimiento puede fomentar la motivación por participar o puede provocar una actitud de apoyo hacia la Constitución que, a su vez, genere un mayor conocimiento–, resulta importante distinguirlas *a priori*, ya que la metodología educativa que se debe emplear en cada uno de los casos varía. En otras palabras, no todas ellas se adquieren por las mismas vías. Pero, además, como veremos a continuación, el énfasis en cada una de estas dimensiones puede tener implicaciones muy distintas.



## 7.6 Las implicaciones de los distintos tipos de Educación para la Ciudadanía

Ya sabemos que existen distintos enfoques a la hora de educar para la ciudadanía. Ahora nos fijaremos en los distintos resultados que cabe esperar de cada uno de ellos. A pesar de la deseabilidad de un enfoque multidimensional, como se ha señalado en el apartado anterior, la mera transmisión de conocimientos cívicos es una parte fundamental de la Educación para la Ciudadanía. En general, el mero hecho de haber asistido a clases en las que se hayan tratado temas relacionados con la Educación para la Ciudadanía –independientemente del enfoque de las mismas– tiene, ya de por sí, efectos positivos sobre el nivel de conocimientos cívicos de los alumnos (Niemi y Junn, 1998; Galston, 2001). La adquisición de conocimientos es un aspecto crucial de la Educación para la Ciudadanía, ya que los psicólogos coinciden en señalar que cuanto mayor sea la base de información de la que dispongamos, más fácil resultará seguir acumulando conocimientos, así como entender e internalizar los nuevos mensajes que vayan llegando (Torney-Purta y Amadeo, 2003).

Pero para que la ciudadanía tenga resultados efectivos y duraderos, y ejerza un impacto en las actitudes, los comportamientos y las habilidades de los alumnos, es conveniente que los alumnos no sólo memoricen la información que se les transmite, sino que, además, la comprendan y la analicen de forma crítica. En este sentido, hay tres aspectos que potenciarán los efectos de la transmisión de conocimientos. Por un lado, como ya adelantamos, es preciso que abarquen tanto conceptos abstractos e ideales de la sociedad y la política como aspectos concretos de la realidad de las democracias contemporáneas que no oculten ni su complejidad, ni los conflictos que generan, ni las contradicciones en que puedan incurrir. Además, la literatura señala que la motivación y, por tanto, el aprendizaje, tienen mejores resultados cuando los temas, los actores y las instituciones a las que se hace referencia en la escuela resultan cercanos, pertenecen al ámbito en el que viven los alumnos y que les es familiar, y pueden ejercer sobre ellos su influencia (Niemi y Junn, 1998; Torney-Purta y Amadeo, 2003:271). Esto no es contradictorio con un tercer aspecto: la evaluación crítica de la realidad con la que los alumnos están más familiarizados se verá facilitada si se emplea un enfoque comparado que permita analizarla en relación con otros ámbitos e incluso con otros países.

En cualquier caso, los conocimientos no lo son todo. Supongamos que, como ocurre en varios países, se aspira a crear ciudadanos con actitudes y comportamientos democráticos, tolerantes, que participen en la comunidad en la que viven y que sean capaces de elaborar y transmitir sus demandas a las instituciones democráticas a través de los distintos canales de participación política que ponen a su disposición los sistemas democráticos, incluidos tanto los propiamente institucionales como otros no convencionales. ¿Cuál es el enfoque de la Educación para la Ciudadanía que resulta más útil para lograr este objetivo? Fomentar los conocimientos cívicos sin prestar atención a las actitudes, los comportamientos o las habilidades que deben desarrollar los alumnos para llegar a ser ciudadanos competentes tendrá unos resultados bastante más limitados que si se aplica un enfoque integral. Nos fijaremos, a continuación, en las conclusiones a las que ha llegado la literatura basada en las experiencias de otros países sobre las consecuencias que tiene la Educación para la Ciudadanía dirigida a cada una de estas dimensiones.

El convencimiento de que es preciso que los conocimientos se complementen con la educación basada en la práctica de la ciudadanía es prácticamente unánime en la literatura. En el informe elaborado por la red Eurydice se dice claramente que la educación práctica –junto con la formación del profesorado– es una de las dos asignaturas pendientes en casi todos los países (Comisión Europea. Eurydice, 2005a:3). En efecto, muchos autores coinciden en señalar los efectos positivos que tiene el debate y la reflexión crítica en clase sobre una gran variedad de temas de actualidad y que resulten controvertidos. Estos efectos se perciben tanto en un aumento de los conocimientos cívicos de los alumnos como en una mayor actitud crítica hacia la información que les llega y en unas actitudes más democráticas. Otro de los aspectos en los que se ha puesto mucho énfasis es en la participación en los mecanismos de representación y decisión en la escuela a través de la elección de representantes y la participación directa en los procedimientos de toma de decisiones (Niemi y Junn, 1998; Torney-Purta y Amadeo, 2003; Torney-Purta, 2004; Finkel, 2003).

Pero, además, dependiendo de qué dimensión de la ciudadanía se quiera fortalecer, se deberá fomentar un determinado tipo de práctica y unos determinados conocimientos. Por ejemplo, según un estudio empírico realizado en Estados Unidos, si lo que se desea fomentar es la “participación política en elecciones”, esto no se conseguirá con la participación en actividades relacionadas con asociaciones no políticas. Sin embargo, sí parecen fomentar la predisposición a votar de los alumnos tanto el aprendizaje de conocimientos sobre los procesos electorales como el haber tenido experiencias positivas relacionadas con la práctica de la ciudadanía en los órganos de decisión de la escuela. En cambio, si lo que se quiere es fomentar la “participación voluntaria en asociaciones no políticas”, sí será ese tipo de práctica ciudadana el que deberá fomentar la escuela, así como el aprendizaje en la escuela sobre problemas que afectan a la comunidad y, también en este caso, la participación en los procesos de decisión dentro de la escuela (Torney-Purta y Amadeo, 2003).

Dos son las principales conclusiones que cabe extraer de lo anterior. La primera, que no vale cualquier tipo de Educación para la Ciudadanía para fomentar cualquier tipo de implicación ciudadana. Por eso “los programas de educación cívica que tengan como objetivo promover una ciudadanía activa deberían considerar qué tipo de implicación desean fomentar de cara al futuro y, una vez hecho esto, deberían diseñar los currículos y las actividades de forma que éstos vayan dirigidos específicamente a fomentar ese tipo de comportamientos en lugar de esperar que tanto el conocimiento como las actividades voluntarias por separado acabarán fomentando todos los tipos de implicación posibles” (Torney-Purta y Amadeo, 2003:271). Asimismo, existe un cierto consenso en torno a la importancia que tiene la educación “informal” y la “no formal” –es decir, aquella que tiene lugar más allá del aula, bien sea en el centro de estudios o fuera de él– y, en particular, la cultura participativa dentro de la escuela. Si bien este enfoque práctico resulta el más satisfactorio, también es cierto que plantea una serie de retos. Para empezar, resulta difícil recoger en la legislación esta dimensión práctica y, sobre todo, asegurarse de que se lleva a cabo. No obstante, una posibilidad es que la asignatura se plantee en torno a un proyecto anual en el que se combine la adquisición de conocimientos con la práctica.

Como se puede observar, en ningún momento he mencionado que fomentar la confianza en la política, en los políticos o en el gobierno fuera uno de los objetivos de la Educación para

la Ciudadanía. Tampoco lo mencioné entre los objetivos sobre los que sería conveniente buscar el consenso. La razón puede resultar chocante, pero es tan sencilla como que el efecto puede ser el contrario. En otras palabras, es muy posible que la Educación para la Ciudadanía haga aumentar la desconfianza política. Esto es perfectamente coherente con el objetivo de crear ciudadanos informados y competentes, capaces de tomar decisiones autónomas tras una evaluación crítica de la realidad en la que viven. Cualquier intento sincero de educar para la ciudadanía debe implicar una predisposición por parte de los líderes políticos a aceptar las consecuencias de una ciudadanía informada y crítica. La confianza política dependerá de la actuación efectiva de los políticos y del funcionamiento efectivo de las instituciones, de que el gobierno preste atención a las demandas de los ciudadanos y rinda cuentas ante ellos, y no de la existencia de unos ciudadanos más competentes.

¿Debe esta consecuencia posicionarnos en contra de la Educación para la Ciudadanía, puesto que no hará sino empeorar el distanciamiento que ya existe entre los ciudadanos y la política? La respuesta es no. Al contrario, un aumento de la capacidad crítica de los ciudadanos debería repercutir positivamente sobre la salud de la democracia, puesto que una ciudadanía informada, autónoma, crítica y activa se volverá más exigente con la autoridad. Cabe esperar, por tanto, que las propias élites políticas se anticipen, intentando ajustar sus comportamientos de acuerdo con aquello que define a un “buen ciudadano”, o reaccionen frente a un público más atento e informado. Por otra parte, cabe entender que uno de los objetivos de la educación en general, y de la Educación para la Ciudadanía en particular, debe ser fomentar el cambio<sup>73</sup>. En definitiva, lo que se debe pretender con la Educación para la Ciudadanía no es que aumente su apoyo hacia las elites políticas y sus decisiones, sino que exprese su descontento, lo argumente y utilice los cauces democráticos para transmitir sus demandas a los representantes políticos<sup>74</sup>. En cualquier caso, aunque temporalmente se debilite el apoyo a las autoridades políticas concretas, es previsible que se vea reforzado el apoyo al sistema democrático, que es en el que se apoya la idea de respeto a la libertad de expresión y al derecho a la participación.

## 7.7 Formación inicial y permanente del profesorado

Varios informes y estudios apuntan a la formación del profesorado como una de las grandes tareas pendientes en la mayor parte de los países (Comisión Europea. Eurydice, 2005a; Qualifications and Curriculum Authority, 1998). La formación del profesorado en una materia como ésta es especialmente necesaria, puesto que se trata de temas que, por su naturaleza controvertida, los profesores y la sociedad tienden a evitar. Esta reacción encuentra una justificación en la constatación de que la cultura y las creencias de los profesores tienen un impacto crucial sobre el enfoque que finalmente adopta la Educación para la Ciudadanía (Kerr, 2002:226). En este ámbito es donde es necesario que

73 En este sentido, el Informe de la ONG Intermón Oxfam defiende claramente la idea de que la educación debe proporcionar a los alumnos elementos para decidir entre mantener el mundo tal como está o participar en su transformación hacia una mayor justicia para todos.

74 En palabras de Fernando Savater, “la educación ciudadana no debe dar solamente lecciones de acatamiento de lo vigente, sino también pautas para modificarlo a través de los mecanismos democráticos, sin recurrir a incendios o vandalismos. Hay que aprender a manejar la democracia, sin limitarse sencillamente a respetarla como una vaca sagrada” (Savater, 2005c).

los expertos de varias disciplinas y, especialmente, los politólogos se impliquen en la elaboración de materiales y en la formación del profesorado de secundaria de forma que se puedan abordar los temas más susceptibles de politización desde un punto de vista lo más académico y desideologizado posible (Niemi y Junn, 1998).

La Educación para la Ciudadanía puede estar incluida en la formación del profesorado de tres formas distintas:

- a) En la formación inicial de todos los profesores.
- b) En la formación inicial de aquellos profesores que vayan a enseñar Educación para la Ciudadanía.
- c) En la formación continua.

A continuación se muestra una tabla (Tabla 5) en la que se resume la situación de la formación del profesorado en varios países.

En la mayor parte de los países, los profesores no reciben una formación específica en este tema, sino que son los profesores de otras especialidades –normalmente los de Ciencias Sociales, Historia, Filosofía o Ética– los responsables de esta materia. Sólo en algunos de los países analizados en el Informe Eurydice se imparte formación específica sobre Educación para la Ciudadanía, y sólo para quienes las imparten en la Educación secundaria. En sólo tres países –Inglaterra, Austria y Letonia– es obligatoria esta formación para el conjunto de los futuros profesores. En otros cuatro –República Checa, Lituania, Eslovaquia y Finlandia– es obligatoria sólo para determinadas especialidades. La formación permanente del profesorado, en cambio, sí incluye la Educación para la Ciudadanía en casi todos los países.

Al igual que se debe evitar la lógica del “cajón de sastre” a la hora de decidir qué temas se incluyen en el ámbito de la Educación para la Ciudadanía, es conveniente evitar esa misma lógica a la hora de decidir qué profesores van a impartirla. Existe un riesgo, como ya ha ocurrido en el pasado, de que sean los profesores a los que les quedan horas libres quienes acaben impartiendo estas clases, independientemente de que estén formados para impartir esta asignatura. Es fácil prever que, como ya ha ocurrido en otros países que han vivido esta experiencia de antemano, los resultados en estos casos no sean los deseados<sup>75</sup>.

En España, la tarea de formación del profesorado incumbe a varios actores. Por una parte, es la labor del Ministerio de Educación y de las comunidades autónomas, ya que estas instituciones son las responsables de la formación inicial del profesorado. Sin embargo, esta decisión es compartida por los profesores de Educación de las distintas universidades, puesto que son éstos los responsables de hacer llegar al Ministerio las propuestas sobre los nuevos planes de estudios para su adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). El MEC tendrá, sin embargo, la última palabra sobre la regulación definitiva de

<sup>75</sup> Éste ha sido, por ejemplo, el caso de Holanda (Dekker, 1999:448-9).

| Tabla 5. Formación del profesorado en temas relacionados con la ciudadanía  |  |  |  |                        |
|---|--|--|--|------------------------|
|   | Formación inicial para todos   |  | Formación inicial especializada  | Formación permanente** |
| Primaria  | Austria<br>Bélgica<br>Dinamarca<br>Estonia<br>Finlandia<br>Francia<br>Holanda                              | Irlanda<br>Letonia<br>Luxemburgo<br>Malta<br>Noruega<br>Reino Unido<br>Suecia                              |  | Todos los países       |
| Secundaria<br>(obligatoria y superior)  | Austria<br>Bélgica (val. y fl.)<br>Eslovaquia<br>Estonia<br>Finlandia<br><br>Francia<br>Irlanda<br>Letonia | Lituania<br>Luxemburgo<br>Malta<br>Noruega<br>RU (Ingl., Esc.<br>e I. del N.)<br>República Checa<br>Suecia | Austria*<br>Eslovaquia<br>Finlandia<br>Letonia*<br>Lituania<br>Reino Unido (Ingl.)*<br>República Checa | Todos los países       |
| * Para todos los profesores, independientemente de su especialidad.   |  |  |  |                        |
| ** El informe Eurydice no especifica si se refiere a la formación continua de todos o sólo parte de los profesores. |  |  |  |                        |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Eurydice (Comisión Europea. Eurydice, 2005a)

la formación inicial del profesorado de Educación primaria. En cuanto a la Educación secundaria, sería de crucial importancia la introducción de una asignatura con el mismo título que la que luego se imparta en la enseñanza secundaria en la formación de los profesores que vayan a impartir clase durante esta etapa. La nueva adaptación al EEES introduce una novedad fundamental en cuanto a la formación del profesorado de secundaria, al hacer obligatorios los cursos de posgrado (Máster en Formación del Profesorado de Educación Secundaria). Esta asignatura debería formar parte no sólo de los planes de estudios de quienes se especialicen en esta materia o en materias afines, sino que debería tener carácter obligatorio, dado que la existencia de una asignatura específica no justifica que desaparezca su carácter transversal.

## 7.8 Cuestiones relativas a la implementación y evaluación

Se debe partir de la idea de que no es posible formar ciudadanos competentes de la noche a la mañana y, por tanto, de que la Educación para la Ciudadanía es una apuesta a largo plazo. Me permitiré insistir en la idea de que, por esto mismo, es fundamental que exista un mínimo consenso entre las distintas fuerzas políticas sobre la necesidad y sobre la orientación de la Educación para la Ciudadanía. De otra forma, la asignatura no tendrá continuidad con los cambios de gobierno, lo que no sólo frustrará la tarea a corto plazo, sino que muy probablemente la desprestigiará de cara a futuros intentos.

Es bien sabido que las actitudes y valores de los individuos cambian muy lentamente y que los de una sociedad en su conjunto cambiarán, a medio plazo, con el reemplazo de unas generaciones por otras. Además, una parte fundamental del éxito de la Educación para la Ciudadanía depende de la formación inicial del profesorado y del desarrollo de materiales adecuados, lo que, necesariamente, requiere tiempo. En tercer lugar, dado el carácter innovador y sensible de esta asignatura, es preciso prever un periodo de experimentación antes de diseñar su formato definitivo. Durante este periodo, será importante que los centros mismos jueguen un papel protagonista en la implantación de la asignatura y vayan definiendo la forma de impartirla poco a poco. La implementación gradual ha sido común en otros países donde se ha experimentado antes de introducir esta asignatura de forma general y obligatoria<sup>76</sup>.

En cualquier caso, la única forma de saber si una determinada forma de concebir la asignatura resulta eficaz o, por el contrario, debe ser modificada, es evaluando sus resultados cada cierto tiempo<sup>77</sup>. Para ello, lo ideal es poder llevar a cabo dos tipos de evaluaciones. El primer tipo de evaluación que resultaría útil para saber si la asignatura está dando los resultados esperados requiere de una comparación entre los conocimientos, aptitudes, actitudes y comportamientos de los estudiantes antes de la implementación de la asignatura y después de la misma. Esta evaluación se puede llevar a cabo de dos formas: midiendo las diferencias producidas en un grupo de alumnos formado por las mismas personas en el momento de ambas mediciones, o midiendo las diferencias producidas en un determinado nivel educativo; por ejemplo, qué actitudes hacia la democracia tenían los alumnos de 4º de la ESO antes y después de que se introdujera la nueva asignatura en el currículo escolar. Estas dos posibilidades no deben ser tratadas de forma alternativa, sino complementaria, ya que ambas tienen ventajas e inconvenientes. Un segundo tipo de evaluación debe tener como objetivo el análisis de los posibles cambios que se vayan produciendo a medida que los estudiantes van pasando por los distintos niveles educativos. Esto permitiría analizar en qué medida perduran los efectos de la asignatura a lo largo del tiempo. Las encuestas panel son de especial utilidad tanto para el primer como para el tercer tipo de evaluación, ya que permiten el seguimiento de unos mismos alumnos a lo largo del tiempo, reduciendo así la posibilidad de que las diferencias que eventualmente se observen se deban a factores desconocidos. Los dos primeros tipos de evaluación que hemos mencionado –la que compara el antes y el después y la que compara el durante– están siendo llevados a cabo con gran rigor en Inglaterra<sup>78</sup>.

76 Véase el caso de Holanda, donde la distancia entre los jóvenes y la sociedad dio pie a un informe sobre la conveniencia de introducir esta asignatura y a una ley en 1963, si bien no fue hasta 1968 cuando se introdujo de forma general en la Educación secundaria. También en Inglaterra, donde actualmente se están llevando a cabo toda una serie de proyectos cuyo objetivo es evaluar la conveniencia y la forma de introducir la Educación para la Ciudadanía en la enseñanza a partir de los 16 años.

77 En este sentido véase, por ejemplo, Finkel (2003).

78 Los informes realizados hasta el momento pueden ser consultados en <http://www.nfer.ac.uk/>.



## Una visión comparada con otros países

Más allá de las grandes declaraciones y recomendaciones de los organismos internacionales, existen experiencias concretas en países de nuestro entorno que pueden servir como referencia<sup>79</sup>. Resulta difícil hacer una caracterización de la situación en los distintos países, dado que, en muchos de ellos, existe un alto grado de descentralización que dificulta la generalización, cuando no la recopilación de información sobre cada uno de los subsistemas. Este es el caso de países como Canadá, Alemania, Bélgica, Suiza, el Reino Unido, y también lo sería de España en lo que se refiere a los contenidos que pueden regular las distintas comunidades autónomas.

No obstante, haciendo una caracterización a grandes rasgos, los países del Este de Europa tienden en mayor medida a una Educación para la Ciudadanía de tipo minimalista, los países de Europa Central y del Sur se ubican en una posición intermedia y los del Norte de Europa, así como algunas antiguas colonias británicas como Estados Unidos, se ubican relativamente más cerca del polo maximalista (Kerr, 2002:220). Hungría estaría entre el primer y el segundo grupo, y Australia entre el segundo y el tercero<sup>80</sup>. Si nos fijamos en un aspecto concreto, como es la medida en que la legislación sobre el sistema educativo recoge explícitamente los valores que deben guiar la Educación para la Ciudadanía, nos encontramos con un grupo de países como son Canadá, Inglaterra, Hungría, Holanda y Estados Unidos, donde la referencia a estos valores es mínima, bien sea porque apuestan por el pluralismo o porque tienen un alto grado de descentralización. En cambio, en Japón, Corea, Singapur o Suecia la situación es la inversa. En un tercer grupo de países formado por Australia, Alemania, Italia y Suiza, la tarea de definir los valores se encuentra compartida, en muchos casos, por las autoridades centrales y por las autoridades regionales.

79 Para un análisis en detalle de la situación de la Educación para la Ciudadanía en países concretos, véase Ichilov (1998); Torney-Purta *et al.* (1999); McDonough y Feinberg (2003); Birzėa *et al.* (2004); Comisión Europea. Eurydice (2005a).

80 Esta clasificación no incluye a España, puesto que está basada en el estudio CIVED-IEA (1999), en el que España no participó.



Cabe también analizar la modalidad que adopta la Educación para la Ciudadanía entendiendo por modalidad si se imparte en una asignatura específica, si se imparte de forma integrada como parte de otra asignatura o si se imparte de forma transversal.

Según el informe elaborado por la red Eurydice, en la fase de Educación primaria lo más habitual es que los temas propios de la Educación para la Ciudadanía se encuentren integrados en otras asignaturas o se impartan de forma transversal en el conjunto de asignaturas. En cambio, sí es habitual encontrarse con una asignatura específica sobre Educación para la Ciudadanía tanto en el nivel de Educación secundaria obligatoria, como en el nivel de Educación secundaria superior.

La mayor parte de los países combinan los tres enfoques –específico, integrado y transversal–, si bien el enfoque que domina es el integrado. En muchos casos, la Educación para la Ciudadanía constituye una parte de una asignatura denominada Estudios sociales, aunque tampoco es raro encontrar temas relacionados dentro de las asignaturas de Historia y Geografía (Kerr, 2002:222-3)<sup>81</sup>. En la actualidad, en España existen temas propios de la Educación para la Ciudadanía integrados en varias asignaturas a lo largo tanto de la Educación primaria como de la Educación secundaria obligatoria y superior, que conviven simultáneamente con el enfoque transversal que introdujo la LOGSE<sup>82</sup>. El número de años en los que se imparte esta asignatura en cada etapa varía mucho de unos países a otros<sup>83</sup>. Durante la etapa de Educación primaria, lo más frecuente es que se le dedique sólo un año, si bien en algún caso excepcional llega a impartirse en cuatro cursos. En 11 de los 17 países analizados en el Informe Eurydice en los que existe una asignatura específica de Educación para la Ciudadanía durante la Educación secundaria obligatoria, ésta se imparte en al menos dos cursos, y en los otros seis países durante tres o más. En la mitad de los países analizados también existe una asignatura específica durante la etapa de Educación secundaria superior que se imparte durante uno o dos cursos<sup>84</sup>. En algunos países se especifica un número mínimo de horas durante las que se debe impartir esta asignatura. No obstante, esto no siempre se hace para todas las etapas. Lo que sí parece deducirse de los datos procedentes del informe es que, por lo general, se pone más énfasis en fijar un mínimo de horas en las etapas de Educación secundaria que en la etapa de Educación primaria<sup>85</sup>.

81 Así se deduce del análisis que Kerr realiza de la Educación para la Ciudadanía en nueve países (Inglaterra, Australia, Canadá, Alemania, Hungría, Italia, Holanda, Suiza y Estados Unidos) (2002:222-3).

82 Según el Informe Eurydice-España, en el nivel de Educación primaria se encuentran temas que pueden ser considerados propios de la Educación para la Ciudadanía en las asignaturas de Conocimiento del medio y Lengua castellana y literatura; en la ESO en Ciencias Sociales, Geografía e Historia y en Ética; y en Bachillerato en Historia mundial contemporánea, Filosofía, Economía y Latín; y en Ciencias sociales, Geografía e Historia. En todos los niveles el currículo de los idiomas también incluye temas propios de Educación para la Ciudadanía (Comisión Europea. Eurydice, 2005b). Para un análisis detallado de los temas del currículo de la ESO de Ciencias Sociales, Geografía e Historia y de Ética, véase García Albacete y Martín Cortés (2005).

83 El informe se refiere, en realidad, a la educación entre los 8 y los 12 años.

84 En Suecia no se establece un número de años por ley, pero en la práctica se imparte durante 10 años a lo largo de estas tres etapas distribuidos de la siguiente manera: seis años durante la Educación primaria, tres durante la Secundaria básica y uno durante la Secundaria superior.

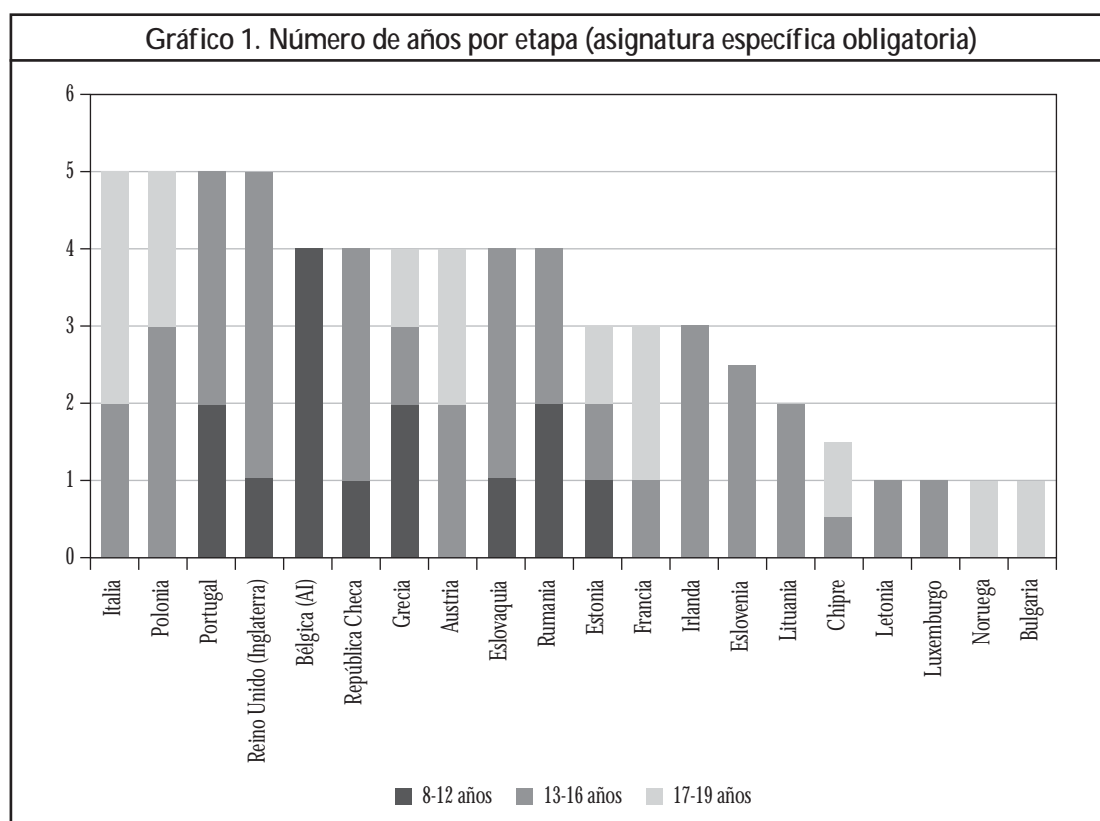
85 En el Reino Unido no se especifica el número de horas.

| Tabla 6. Modalidades que adopta la Educación para la Ciudadanía en las distintas etapas educativas en los currículos de varios países europeos |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|
|  | Asignatura propia   | Integrada en otra/s asignatura/s  |  | Materia transversal   |
| Primaria   | Bélgica (com. al.)<br>Estonia<br>Finlandia**<br>Grecia<br>Portugal<br>Rumania<br>Suecia                           | Alemania<br>Bélgica (coms. fr. y fl.)<br>Eslovaquia<br>España<br>Finlandia<br>Holanda<br>Hungria<br>Irlanda                     | Islandia<br>Letonia<br>Lituania<br>Luxemburgo<br>Noruega<br>Polonia<br>Reino Unido (Esc.)*<br>República Checa                    | Austria<br>Bélgica (com. fr.) (com. al.**)<br>Bulgaria<br>Chipre<br>Dinamarca<br>España<br>Francia<br>Grecia<br>Italia<br>Letonia<br>Luxemburgo<br>Malta<br>Noruega<br>Portugal<br>Reino Unido*<br>Suecia |
| Secundaria básica  | Chipre<br>Eslovaquia<br>Eslovenia<br>Estonia<br>Finlandia**<br>Grecia<br>Irlanda<br>Letonia<br>Lituania           | Alemania<br>Bélgica (coms. fr. y al.)<br>Chipre<br>España<br>Estonia<br>Finlandia<br>Francia<br>Grecia<br>Hungria               | Irlanda<br>Islandia<br>Letonia<br>Lituania<br>Luxemburgo<br>Noruega<br>Polonia<br>Reino Unido (Esc. y Gales)*<br>Rumania         | Austria<br>Bélgica (coms. fr. y fl.)<br>Bulgaria<br>Dinamarca<br>España<br>Finlandia<br>Holanda<br>Italia<br>Malta<br>Noruega<br>Portugal<br>Reino Unido (Esc. e Isl. N.)*<br>Suecia                      |
| Secundaria superior  | Austria<br>Bulgaria<br>Chipre<br>Eslovenia<br>Estonia<br>Finlandia**<br>Francia<br>Grecia<br>Italia<br>Luxemburgo | Alemania<br>Bélgica (coms. fr. y al.)<br>Chipre<br>Eslovaquia<br>España<br>Estonia<br>Finlandia<br>Francia<br>Grecia<br>Hungria | Irlanda<br>Islandia<br>Letonia<br>Lituania<br>Luxemburgo<br>Polonia<br>República Checa<br>Reino Unido (Esc. y Gales)*<br>Rumania | Bélgica (coms. fr. y fl.)<br>Bulgaria<br>Dinamarca<br>España<br>Finlandia<br>Holanda<br>Malta<br>Polonia<br>Portugal<br>Reino Unido (Esc. e Isl. N.)*<br>Suecia   |

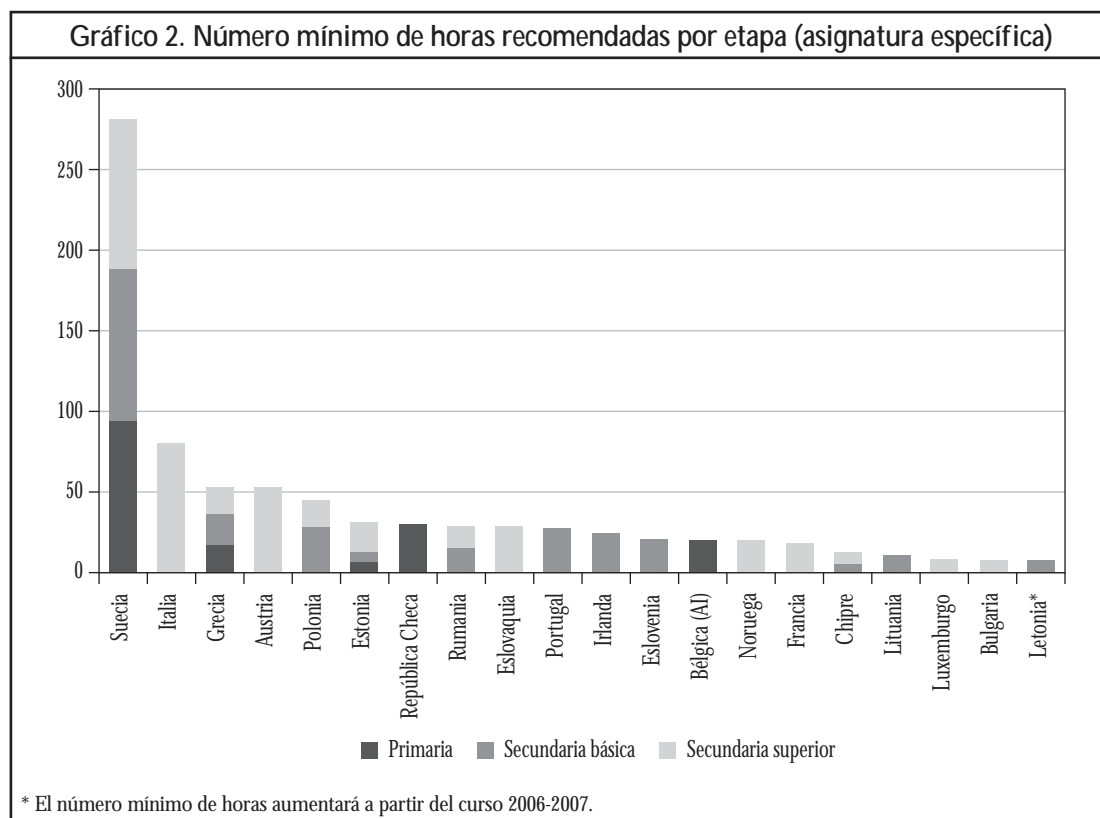
\* Según el currículo nacional, pero decide cada centro.

\*\* A partir del curso 2006-2007.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Eurydice (Comisión Europea, Eurydice, 2005a).



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Eurydice (Comisión Europea. Eurydice, 2005a)



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Eurydice (Comisión Europea. Eurydice, 2005a).

## ¿Necesitan los jóvenes españoles una Educación para la Ciudadanía democrática?

Veamos ahora cuál es el estado de la ciudadanía entre los jóvenes españoles en comparación con otros países de nuestro entorno. La identificación de los puntos débiles de la ciudadanía debería servir no sólo para justificar la necesidad de un mayor énfasis en la Educación para la Ciudadanía, sino también como guía para orientar el diseño de la nueva asignatura. Como se ha intentado demostrar a lo largo de las páginas anteriores, la iniciativa recientemente adoptada en España, a través de la nueva Ley Orgánica de Educación, se sitúa en la misma línea que la seguida durante los últimos años en otros países y organismos internacionales. Pero, aun así, cabría pensar si, concretamente, las actitudes, los valores y los comportamientos sociales y políticos de los jóvenes españoles justifican una medida de este tipo. Es importante, en todo momento, tener en cuenta cuáles son las especificidades que pueden presentar los jóvenes en cada contexto nacional, ya que “la transmisión de enfoques y de programas de Educación para la Ciudadanía de un país a otro sólo puede tener éxito si esta transmisión tiene en cuenta las tradiciones históricas, culturales y sociales únicas que presenta el nuevo contexto” (Kerr, 2002:218).

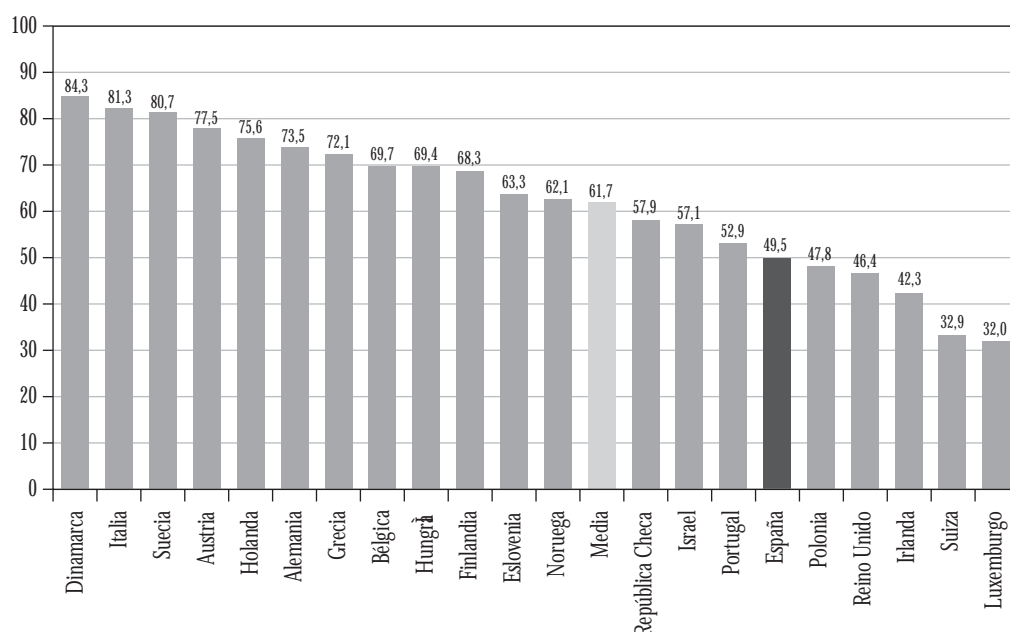
Por lo general, en casi todos los países, los jóvenes votan menos que los adultos<sup>86</sup>. Esto es debido a que, por su edad, los jóvenes están menos integrados social y políticamente en la comunidad en la que viven, por lo que su vida diaria no depende tan directamente de las decisiones políticas o, al menos, no lo perciben así. Existe, sin embargo, una preocupación reciente, ya que en varios países de nuestro entorno se observa cómo los jóvenes se están alejando progresivamente de la política con respecto a generaciones anteriores<sup>87</sup>. De confirmarse este fenómeno también entre los jóvenes españoles, no hay que olvidar que, en este caso, parten de una situación de alejamiento con respecto de la política –desafección política– que ya es excepcional en comparación con otros países de nuestro entorno<sup>88</sup>.

86 A partir de los 65 años, aproximadamente, la propensión a votar vuelve a disminuir.

87 Véase, a modo de recopilación reciente, el monográfico editado por Hooghe y Stolle (2004).

88 La literatura sobre la desafección política de los españoles en términos comparados es bastante extensa. La obra más reciente es Torcal y Montero (2006).

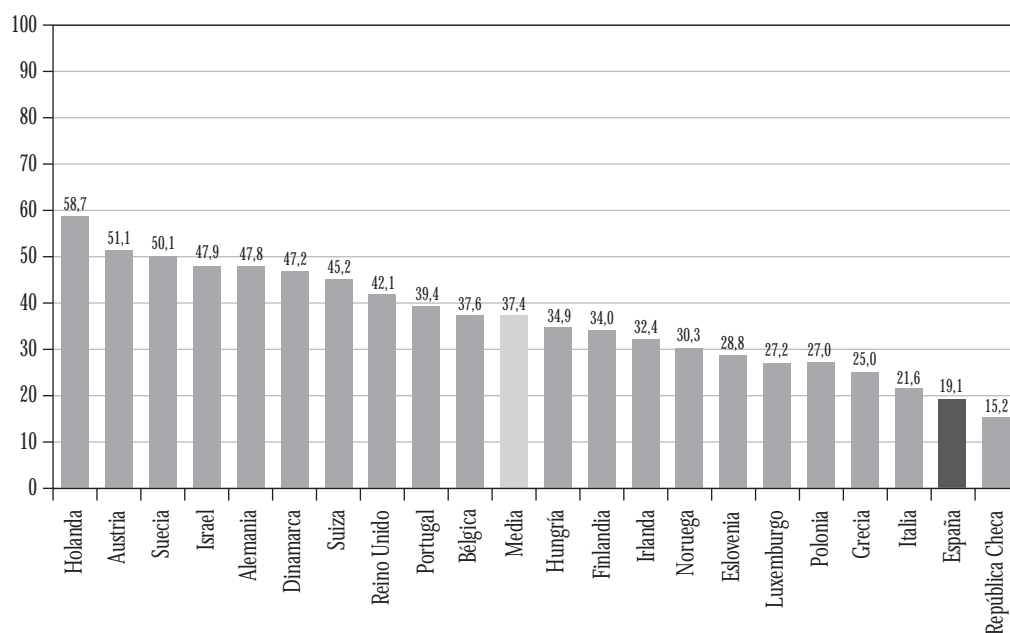
Gráfico 3. Porcentaje de jóvenes que votaron en las últimas elecciones



Nota: Porcentaje sobre el total de jóvenes entre 15 y 29 años con derecho a voto en las últimas elecciones. En España el dato se refiere a las elecciones del año 2000.

Fuente: Encuesta Social Europea (2002-2003)

Gráfico 4. Porcentaje de jóvenes que se interesan por la política



Nota: Porcentaje sobre el total de jóvenes entre 15 y 29 años. Recoge a quienes declaran interesarse mucho o bastante por la política y excluye a quienes decían interesarse poco o nada.

Fuente: Encuesta Social Europea (2002-2003)

¿Cuál es la relación de los jóvenes españoles con distintos aspectos de la ciudadanía? ¿Es esta relación similar entre los jóvenes españoles y otros jóvenes europeos? Veamos qué nos dicen los datos de una de las encuestas más recientes llevadas a cabo en varios países<sup>89</sup>. A continuación se comparan algunas actitudes y comportamientos ciudadanos entre los jóvenes de varios países europeos.

La satisfacción de los jóvenes españoles con el funcionamiento de la democracia es prácticamente similar a la media de los jóvenes europeos y sus niveles de tolerancia son considerablemente más elevados que los de la media europea<sup>90</sup>. Pero existen otros datos que sitúan a los jóvenes españoles entre los más distanciados de la política y los que menos participan. En otras palabras, los jóvenes españoles no parecen vincular aspectos que consideran valiosos, como la democracia o la cohesión social, con la política. Tampoco parecen estar muy dispuestos a implicarse activamente en el mantenimiento de las anteriores a través de su participación en instituciones sociales o políticas. Se observa una situación que podríamos calificar como preocupante, ya que los porcentajes de jóvenes entre 15 y 29 años que votan, que se interesan por la política o que pertenecen a asociaciones políticas<sup>91</sup> o sociales<sup>92</sup> en España están entre los más bajos de toda Europa. Igual de preocupante es el hecho de que el porcentaje de jóvenes españoles a los que les resulta difícil o muy difícil formarse una opinión sobre temas políticos se encuentre entre los más elevados.

En definitiva, las carencias de los jóvenes españoles en relación con el ejercicio de la ciudadanía son importantes y parecen estar especialmente relacionadas con los aspectos más claramente políticos de la misma. Estos datos ponen de manifiesto la necesidad de que la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos se dirija a intentar paliar este déficit. No obstante, esto no quiere decir que la Educación para la Ciudadanía se deba dirigir únicamente a aquellas dimensiones en las que ya se detecte una situación preocupante. La función del sistema educativo no debe consistir sólo en curar, sino también en prevenir posibles problemas futuros. En las sociedades actuales se están produciendo cambios de gran envergadura que, en algunos países y regiones, ya han llevado a un estallido de las tensiones que han provocado. A medida que aumentan los flujos migratorios y que nuestra sociedad se va haciendo cada vez más plural, a medida que aumentan las desigualdades –tanto dentro de las sociedades ricas como entre éstas y las sociedades más

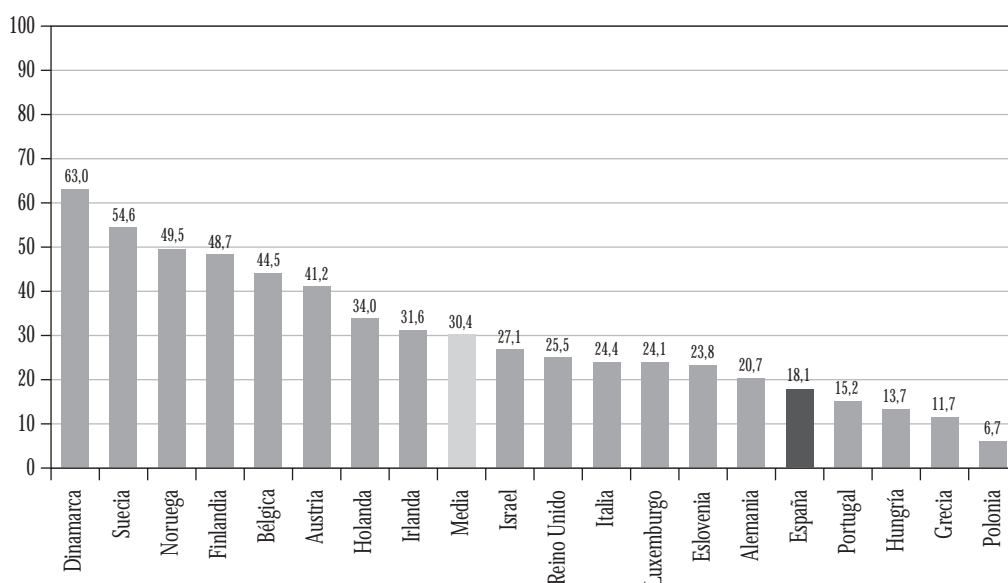
89 Se trata de la primera ola de la Encuesta Social Europea realizada entre 2002-2003, que nos permite comparar el caso de España con los de Austria, Bélgica, República Checa, Suiza, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Suecia y Eslovenia. En este caso, la muestra española tenía un tamaño de 1.729, de los que 409 tenían entre 15 y 29 años. Los datos de esta encuesta se encuentran disponibles en <http://www.europeansocialsurvey.org/>.

90 Un 27% de los jóvenes españoles se declara insatisfecho. Estos son los que, en una escala de 0 “muy insatisfecho” a 10 “muy satisfecho”, eligen valores por debajo de 5. Un 9,6% de los jóvenes españoles considera que sería mala o muy mala para su país una ley contra todo aquello que fomente el odio a otras razas o etnias. La media de los jóvenes de los países analizados se sitúa en el 13,9%. Estos datos no se muestran.

91 Se han considerado como asociaciones políticas los sindicatos; partidos políticos; organizaciones de ayuda humanitaria, de derechos humanos, de minorías sociales, o de inmigrantes; asociaciones ecologistas, pacifistas o protectoras de animales.

92 Se han considerado como asociaciones no políticas los clubes deportivos o asociaciones de actividades de recreo al aire libre; las asociaciones con fines culturales o de ocio; las organizaciones empresariales, profesionales, o agrícolas; asociaciones de consumidores o de automovilistas; grupos parroquiales u otras organizaciones de carácter religioso; asociaciones científicas, educativas, de profesores, o de padres de alumnos; clubes sociales de jóvenes, de jubilados o personas mayores, de mujeres, o sociedades de amigos; y cualquier otra organización similar de carácter voluntario.

**Gráfico 5. Porcentaje de jóvenes que participan en alguna asociación de tipo "político"\***

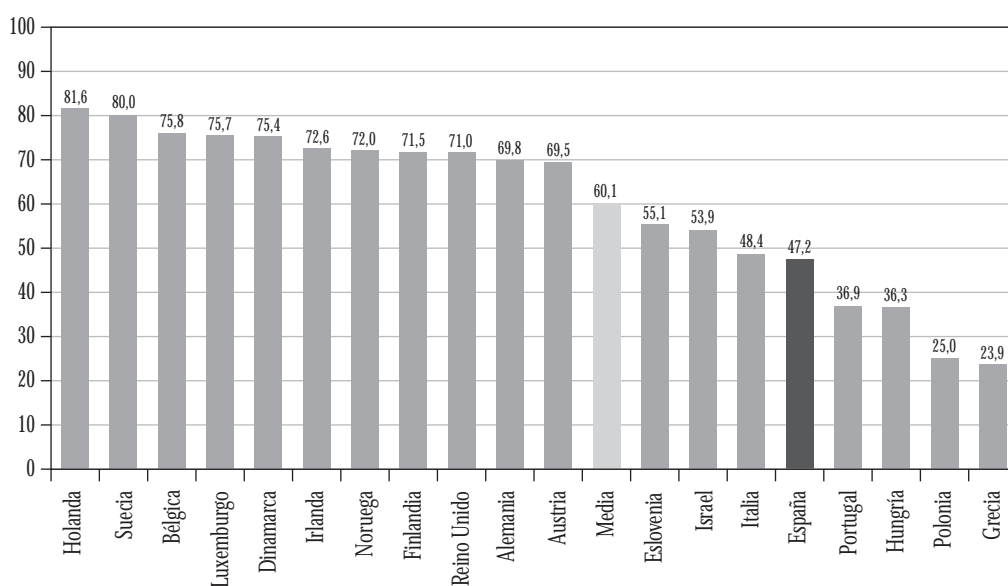


Nota: Porcentaje sobre el total de jóvenes entre 15 y 29 años. Recoge a quienes, en algún momento durante los últimos 12 meses, han sido miembros de una organización o asociación "política", participado en sus actividades, o realizado trabajo voluntario para la misma.

\* Se han considerado como asociaciones políticas los sindicatos; partidos políticos; organizaciones de ayuda humanitaria, de derechos humanos, de minorías sociales, o de inmigrantes; asociaciones ecologistas, pacifistas o protectoras de animales.

Fuente: Encuesta Social Europea (2002-2003)

**Gráfico 6. Porcentaje de jóvenes que participan en alguna asociación de tipo "social"\***

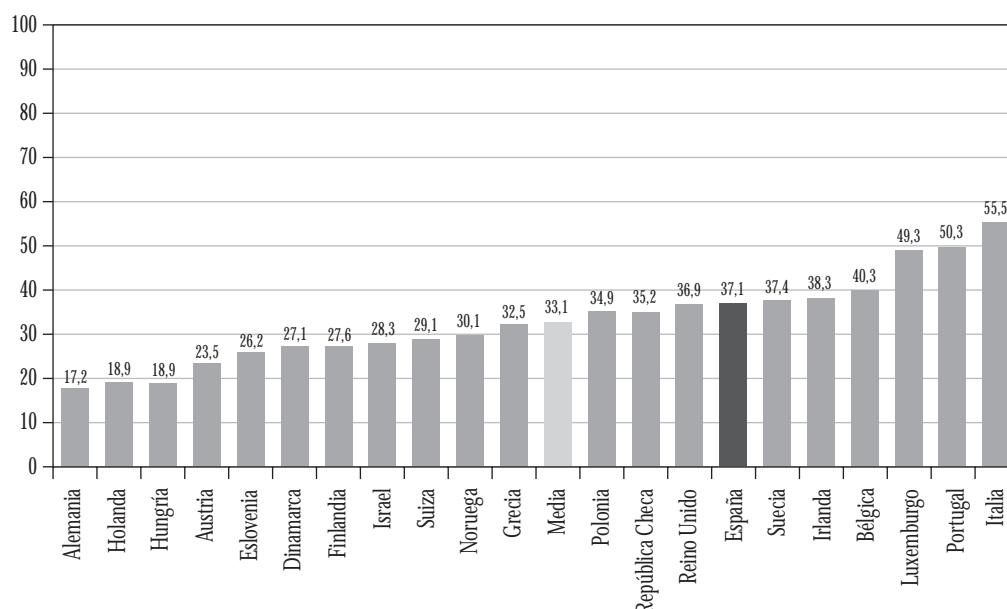


\* Se han considerado como asociaciones no políticas los clubes deportivos o asociaciones de actividades de recreo al aire libre; las asociaciones con fines culturales o de ocio; las organizaciones empresariales, profesionales, o agrícolas; asociaciones de consumidores o de automovilistas; grupos parroquiales u otras organizaciones de carácter religioso; asociaciones científicas, educativas, de profesores, o de padres de alumnos; clubes sociales de jóvenes, de jubilados o personas mayores, de mujeres, o sociedades de amigos; y cualquier otra organización similar de carácter voluntario.

Fuente: Encuesta Social Europea (2002-2003)



Gráfico 7. Porcentaje de jóvenes a los que les resulta difícil formarse una opinión sobre temas políticos



Nota: Porcentaje sobre el total de jóvenes entre 15 y 29 años. Recoge a quienes dicen que les resulta “difícil” o “muy difícil” formarse una opinión sobre temas políticos.

Fuente: Encuesta Social Europea (2002-2003)

pobres-, a medida que las mujeres se resisten cada vez más a ocupar una posición social en inferioridad de condiciones con respecto a los hombres y que las democracias se ven amenazadas por movimientos populistas y de extrema derecha, se va haciendo cada vez más necesario afianzar determinados valores ciudadanos como la democracia, la tolerancia o la solidaridad, que se ven amenazados. Aunque no en exclusiva, creo que el sistema educativo debe contribuir a esta labor en la medida de lo posible.

Terminaré diciendo que, antes de diseñar los contenidos y métodos a emplear en la nueva asignatura, es preciso llevar a cabo una labor fundamental: indagar en mayor profundidad acerca de las percepciones que los jóvenes tienen de la política. Hemos visto algunos indicadores de su alejamiento con respecto a la “política”. Sin embargo, es muy probable que detrás de estos datos se escondan cambios en los significados de esta palabra. No podemos descartar que lo que los jóvenes entienden hoy por política sea muy distinto de lo que esa misma palabra significaba para los jóvenes de generaciones anteriores. Que los jóvenes de hoy rechacen la “política”, según su antiguo significado, no quiere decir que no tengan una idea sobre cómo se debe organizar y, en su caso, hacia dónde debe dirigirse la sociedad. Será fundamental que la Educación para la Ciudadanía parta de un conocimiento detallado de los mapas cognitivos y afectivos con los que los jóvenes están dotando de nuevos significados a la política<sup>93</sup>.

93 En este sentido apuntan trabajos como los de O'Toole *et al.* (2003).

## Una propuesta de Educación para la Ciudadanía democrática en España

Sin perjuicio de que a continuación resuma de forma esquemática y en forma de propuestas concretas las conclusiones que se han ido desarrollando a lo largo del texto, toda política pública de Educación para la Ciudadanía, para ser eficaz y tener visos razonables de continuidad, debe reunir tres requisitos imprescindibles: el consenso de las distintas fuerzas políticas en torno a los aspectos básicos de la ciudadanía democrática que es preciso reforzar, la formación especializada del profesorado y un componente práctico basado en la participación y el análisis crítico por parte de los alumnos.

### • Consenso de las fuerzas políticas

- Se debe buscar un consenso en torno a unos mínimos que hagan referencia al tipo de ciudadano que es deseable en una sociedad democrática como la de hoy y a los riesgos que entraña el deterioro de los valores, actitudes y comportamientos propios de una ciudadanía democrática.
- Este consenso podría girar en torno a la idea de un ciudadano democrático, mínimamente implicado, global, crítico y tolerante.
- Este consenso también debe versar sobre la necesidad de que la escuela juegue un papel en esta tarea, de forma complementaria a la familia, los medios y el ejemplo de los políticos.

### • Profesorado con formación específica

- La formación del profesorado es crucial para la Educación para la Ciudadanía. Los planes de estudios de los futuros profesores de primaria y secundaria deben incluir una asignatura obligatoria sobre Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos.

- Necesariamente se trata de una tarea a medio o largo plazo. Sin embargo, se puede diseñar una política a corto plazo hasta que se reformen los planes de estudios y empiecen a licenciarse generaciones de profesores formados en esta materia. Esta estrategia a corto plazo pondría el énfasis en la formación continua del profesorado de Filosofía y/o de Historia a través de una formación complementaria de tipo específico.
- Que haya unos profesores responsables de la nueva asignatura no debería ser óbice para la participación en ella de profesores de otras disciplinas y del centro en su conjunto.
- La Educación para la Ciudadanía no debe perder su carácter transversal y debe seguir presente en todas las asignaturas.
- Hay temas o competencias donde algunos profesores pueden estar más especializados que aquellos que son los principales responsables de la asignatura, por lo que puntualmente también deberían participar en la asignatura dentro del horario asignado. Por ejemplo, los temas relacionados con el medioambiente, la interpretación de datos y gráficos, la interpretación del lenguaje utilizado en los medios de comunicación.
- La cultura participativa del centro y la implicación de los alumnos en las estructuras de decisión del centro juegan un papel fundamental, por lo que también deberían estar presentes en la formación del profesorado.

#### • **Carácter activo y participativo**

- Es fundamental que la transmisión de conocimientos se combine con la práctica. En caso contrario, el resultado puede ser contraproducente y la ciudadanía puede acabar siendo asociada a algo aburrido y temido (que se puede suspender). Esto es algo que se debe evitar a toda costa.
- La Educación para la Ciudadanía democrática debe incluir el fomento de la participación de los alumnos en la toma de decisiones dentro del centro.
- La participación en el aula debe ir dirigida a fomentar la autoestima y sensación de eficacia de los alumnos, la reflexión crítica, el debate, la argumentación, la búsqueda de consenso y la forma de resolver conflictos de forma pacífica.
- Una parte de la Educación para la Ciudadanía debe consistir en la organización de actividades propias de las instituciones democráticas de forma simulada (Congreso, Asamblea General de Naciones Unidas, Parlamento Europeo).
- También debe implicar la participación y contacto directo con la comunidad más allá del centro. Por comunidad debe entenderse tanto la estrictamente política (junta municipal, ayuntamiento, parlamento, contacto con autoridades políticas) como la no política (asociaciones y actividades relacionadas con el barrio donde se ubica el centro).

- Una forma interesante de plantear la nueva asignatura consistiría en enfocar parte de la misma como un proyecto que combinase conocimientos y práctica.

- **Horario específico asignado**

- Los mejores resultados se obtienen cuando la Educación para la Ciudadanía constituye una asignatura específica en sí misma. En su defecto, debe estar claramente identificada como parte de los programas de asignaturas relacionadas.
- El enfoque específico o integrado en ningún caso debe ser considerado incompatible con el enfoque transversal. Este último debe ser mantenido.

- **Que se centre en los aspectos políticos, y no sólo sociales, de la ciudadanía**

- Uno de los déficit más claros de la ciudadanía española se encuentra en su dimensión política. Por eso, éste es un ámbito en el que la Educación para la Ciudadanía debe hacer especial énfasis.
- Estos contenidos tendrán más sentido, y los resultados serán mejores, durante los últimos cursos de secundaria, ya que, debido a la edad de los alumnos, lo vivirán como algo que les afecta directamente.
- La nueva asignatura deberá contribuir a que los alumnos conozcan sus derechos, sus responsabilidades y sus obligaciones, conozcan el funcionamiento y la relevancia histórica de las instituciones democráticas, y se sientan capaces de opinar políticamente, de participar en ellas y de provocar cambios en ellas por vías democráticas y dentro del respeto a los demás.

- **Que se definan sus contenidos de la forma más clara y coherente posible**

- Conviene evitar la confusión entre los contenidos propios de la Educación para la Ciudadanía democrática y los derechos humanos, y otros relativos a la educación sexual, educación para la salud, educación vial o similares.
- La relevancia de educar en estos aspectos –educación sexual, educación para la salud, o educación vial...– hace recomendable la creación de una asignatura específica, como es el caso, por ejemplo, en Inglaterra. En otro caso, estos contenidos deberían estar concentrados en la etapa de primaria, dejando para los cursos más avanzados los contenidos más claramente vinculados a la ciudadanía democrática.

- Los contenidos relativos a los derechos humanos deben estar presentes en todas las etapas.
- Las ONG y los académicos especializados en temas relacionados con la ciudadanía democrática y los derechos humanos deberán jugar un papel activo en la elaboración de los currículos de la nueva asignatura.

- **Que se ajusten los contenidos a la edad y grado de madurez de los alumnos a lo largo de las distintas etapas**

- En la Educación primaria se deberá primar aquello que tenga que ver con el entorno más inmediato de los alumnos.
- En la Educación secundaria se deberán ir introduciendo aspectos que tengan que ver con la relación entre el individuo y la sociedad.
- La educación relativa a los derechos, las instituciones y la participación política será más apropiada cuanto más cercana a la edad en la que los ciudadanos pueden ejercer por primera vez el derecho al voto.

- **Que tenga en cuenta a todos los grupos sociales y políticos representados en el centro educativo**

- Debe fomentar la cohesión social, lo que implica tanto la tolerancia como la integración positiva de las minorías.
- Debe hacer un esfuerzo por fomentar la participación de los grupos que sistemáticamente se ven infrarrepresentados en los actos ciudadanos de participación y en las instituciones políticas. Ésta es la única forma de que no se reproduzcan o incluso se refuerzan estas desigualdades. Para ello, el diseño de la asignatura debe prestar atención a los problemas que afectan de forma específica a grupos como los inmigrantes o las mujeres y buscar su motivación apelando a aspectos que ellos vivan como algo cercano.

- **Que se plantee como un objetivo a largo plazo**

- Que su implementación sea gradual y se vaya ajustando a la luz de los resultados.
- Que exista un proceso permanente de consultas con los distintos grupos sociales y políticos, de forma que puedan contribuir a dicho ajuste.
- Que se prevean mecanismos de evaluación que permitan adaptar los contenidos, la periodización de los mismos y la metodología a emplear.

- **Que cuente con el apoyo sincero de las autoridades políticas que la promueven**

- Es más fácil manipular a una opinión pública desinformada y pasiva y es más cómodo no asumir el riesgo de que aumente la desconfianza hacia los políticos. Las autoridades políticas no deben caer en la tentación de obstaculizar el desarrollo de esta asignatura pensando en sus propios intereses. Los efectos no serían otros que los que se buscaría evitar: un aumento en la desconfianza hacia los políticos<sup>94</sup>.
- Aun cuando el riesgo para los políticos es evidente en este sentido, también deberían tener en cuenta otros elementos de riesgo que comporta el alejamiento de los ciudadanos con respecto de la política o, a la inversa, los beneficios que reportaría una ciudadanía más implicada con la política:
  - Los ciudadanos más interesados por la política podrán ejercer una mayor labor de control de los políticos<sup>95</sup>. Esto a veces beneficiará a unos sectores políticos y, otras veces, a otros.
  - Cuanto más implicada esté la ciudadanía con la política más fácil será la expresión y comunicación de sus demandas y opiniones y su identificación por parte de los representantes políticos<sup>96</sup>. Esto permitirá que los políticos puedan elaborar sus programas de acuerdo con los intereses de los votantes y aspirar, así, a obtener su apoyo. Asimismo, cabe esperar que los resultados de sus políticas sean mejores, ya que éstas estarán diseñadas para atender a los problemas que la ciudadanía percibe como tales.
  - La implementación de las políticas también dará mejores resultados, puesto que pueden contar con una sociedad civil implicada<sup>97</sup>.
  - Una ciudadanía informada, autónoma y crítica tendrá unas opiniones y unos comportamientos más estables y previsibles<sup>98</sup>. Las reacciones de una ciudadanía ignorante son más imprevisibles y susceptibles de seguir consignas populistas.
  - Cabe pensar que, si la abstención se llegase a implantar en porcentajes elevados de la población, la legitimidad de los sistemas democráticos se vería gradualmente mermada.

94 El alejamiento de los ciudadanos y su ignorancia en temas políticos puede tener una consecuencia más cínica: la imposibilidad de manipular su opinión, puesto que ni siquiera les prestarán atención (Ferejohn, 1990:11-2).

95 Entre los autores que han insistido en este punto se encuentran Converse (1962); Zaller (1992); Krosnick y Brannon (1993); Mutz *et al.* (1996).

96 Este aspecto ha sido enfatizado en la literatura por van Deth (1990) y McDonough *et al.* (1998).

97 Putnam (1993).

98 Lazarsfeld *et al.* (1944); Niedermayer (1990).

## Bibliografía

- Barreiro, B. (2004), ¿Cuándo las desigualdades sociales se convierten en desigualdades políticas?, *Zona Abierta*, 106-107, 65-90.
- Bîrzéa, C., *et al.* (2004), All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies. Estrasburgo, Consejo de Europa. [http://www.coe.int/T/e/Cultural\\_Co-operation/Education/E.D.C/Documents\\_and\\_publications/By\\_Subject/Policies/All\\_european\\_study\\_complete.PDF](http://www.coe.int/T/e/Cultural_Co-operation/Education/E.D.C/Documents_and_publications/By_Subject/Policies/All_european_study_complete.PDF).
- Blais, A., *et al.* (2004), Where Does Turnout Decline Come From?, *European Journal of Political Research*, 43, 221-36.
- Callan, E. (1997), *Creating Citizens: Political Education and Liberal Democracy*, Oxford, Clarendon Press.
- Converse, P. E. (1962), Information Flow and the Stability of Partisan Attitudes, *Public Opinion Quarterly*, 26, 578-99.
- Craig, S. C., y Bennett, E. (1997), *After the Boom: The Politics of Generation X*, Nueva York, Rowman y Littlefield Publishers.
- Dekker, H. (1999), Citizenship Conceptions and Competencies in the Subject Matter «Society» in the Dutch Schools, en Judith Torney-Purta., John Schwille y Jo-Ann Amadeo (eds.), Delft, IEA.
- Deth, J. W. van (1990), Interest in Politics, en M. K. Jennings y J. W. van Deth (eds.) *Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*, 275-312, Berlín, Walter de Gruyter.
- Díaz-Salazar, R. (2005), Debate ¿Es necesaria una asignatura de Educación para la Ciudadanía? Fábricas de ciudadanos, *El País*, 11 de diciembre de 2005.
- Ferejohn, J. A. (1990), Information and the Electoral Process, en *Information and Democratic Processes*, eds. J. A. Ferejohn y J. H. Kuklinski. Urbana, University of Illinois Press.
- Finkel, S. E. (2003), Can Democracy Be Taught?, *Journal of Democracy*, 14, 137-51.
- Galston, W. A. (2001), Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education, *Annual Review of Political Science*, 4, 217-34.



- García Albacete, G., y Martín Cortés, I. (2005), Educación cívica: Estado de la cuestión y propuesta para el análisis del caso español, VIII Congreso de la AECPA, Madrid, 21-23 de septiembre de 2005.
- García Albacete, G., y Martín Cortés, I. (2006), Conceptual and methodological issues about young people and politics. Ponencia presentada en las Joint Sessions of Workshops del European Consortium for Political Research, Nicosia.
- Gutmann, A. (1987), *Democratic education*, Princeton, Princeton University Press.
- Gutmann, A. (1995), Civic Education and Social Diversity, *Ethics*, 105:557-79.
- Habermas, J. (1989), *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Tecnos.
- Haerpfer, C., *et al.* (2002), Young people and politics. Eastern and Western Europe Sociological Series, Institute for Advanced Studies, Vienna. <http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs54.pdf>.
- Herd, P., y Harrington Meyer, M. (2002), Care Work: Invisible Civic Engagement, *Gender and Society*, 16:5, 665-88.
- Hooghe, M., y Stolle, D. (2004), Special Issue: Youth, Politics and Socialization, Acta Politica, *International Journal of Political Science*, 39.
- Hooghe, M., y Kavadias, D. (2005), Determinants of Future Willingness to Vote: A Comparative Analysis of 14 Year Olds in 28 Countries. Ponencia presentada en la General Conference of the European Consortium for Political Research, Budapest. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/budapest/papers/14/3/hooghe.pdf>.
- Ichilov, O. (1998), *Citizenship and Citizenship Education in a Changing World*, Londres, The Woburn Press.
- IDEA (1999), *Youth Voter Participation: Involving Today's Young in Tomorrow's Democracy*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Jennings, M. K., y Niemi, R.G. (1974), *The Political Character of Adolescence*, Princeton, Princeton University Press.
- Jennings, M. K., y Niemi, R.G. (1982), *Generations and Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Jiménez Losantos, F. (2004), De la FEN a la FEP, *El Mundo*, 29 de septiembre de 2004.
- Kerr, D. (2002), An International Review of Citizenship in the Curriculum: The IEA National Case Studies and the INCA Archive, en *New Paradigms and Recurring Paradoxes in Education for Citizenship*, eds. G. Steiner-Khamsi *et al.*, Oxford, Elsevier Science Ltd.
- Kerr, D. (2004), Changing the Political Culture: Reviewing the Progress of the Citizenship Education Initiative in England. Ponencia presentada en la American Educational Research Association Conference. San Diego, USA. [http://www.nfer.ac.uk/publications/other-publications/conference-papers/pdf\\_docs/ChangingthePoliticalCulture.PDF](http://www.nfer.ac.uk/publications/other-publications/conference-papers/pdf_docs/ChangingthePoliticalCulture.PDF).
- Krosnick, J. A., y Brannon, L. A. (1993), The Impact of the Gulf War on the Ingredients of Presidential Evaluations: Multidimensional Effects of Political Involvement, *American Political Science Review*, 87 (4), 963-75.
- Kymlicka, W., y Norman, W. (1994), Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, *Ethics*, 104 (2), 352-81 [Traducido al castellano: (1997) El retorno del ciudadano, *La Política*, 3, 5-39.]

- Langton, K., y Kent Jennings, M. (1974), Political Socialization and the High School Civics Curriculum in the United States, *American Political Science Review*, 62, 852-67.
- Lazarsfeld, P., *et al.* (1944), *The People's Choice*, Nueva York, Duell, Sloan and Pearce.
- Macedo, S. (2000), *Diversity and Distrust: Civic Education in a Multicultural Democracy*. Cambridge, Harvard University Press.
- Maiz, R. (2005), ¿Más allá de la democracia representativa? Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo. <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=756>.
- Marshall, T. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press [Traducido al castellano: (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza].
- Martín, E. (1999), *Bueno o católico, usted decide*. TE: trabajadores de la enseñanza, Madrid, Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras.
- McDonough, K., y Feinberg, W. (2003), *Education and Citizenship in Liberal Democratic Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- McDonough, P., *et al.* (1998), *The Cultural Dynamics of Democratization in Spain*, Ithaca and Londres, Cornell University Press.
- Morán, M. L., y Benedicto, J. (2000), *Jóvenes y Ciudadanos*, Madrid, Injuve.
- Mutz, D., *et al.* (1996), Political Persuasion: The Birth of a Field of Study, en D. Mutz *et al.*, *Political Persuasion and Attitude Change*, 1-14. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Niedermayer, O. (1990), The European Citizens' Interest in Politics and Their Attitudes and Behavior Concerning the EC and European Integration, Universität Mannheim (MZES). ZEUS, Zentrum für Europäische Umgrageanalysen und Studien.
- Niemi, R. G., y Junn, J. (1998), *Civic Education. What Makes Students Learn*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- On Lee, W. (2002), The Emergence of New Citizenship: Looking Into the Self and Beyond the Nation. 37-60, en Steiner-Khamsi, G., *et al.*, *New Paradigms and Recurring Paradoxes in Education for Citizenship*, Oxford, Elsevier Science Ltd.
- O'Toole, T., *et al.* (2003), Tuning Out or Left Out? Participation and Non-Participation Among Young People, *Contemporary Politics*, 9 (1), 45-61.
- Ovejero Lucas, F. (2001), Democracia liberal y democracias republicanas, *Claves de Razón Práctica*, 111, 18-30, Madrid.
- Peces-Barba, G. (2004), La educación en valores, una asignatura imprescindible, *El País*, 22 de noviembre de 2004.
- Percheron, A. (1993), *La Socialisation Politique*, París, Armand Colin.
- Pettit, P. (1999), *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Pettit, P. (2004), No hay política sin diálogo, *La Vanguardia*, 4 de agosto de 2004.
- Puig Rovira, J. M. (2005), Debate ¿Es necesaria una asignatura de Educación para la Ciudadanía? Lo necesitamos todo, *El País*, 11 de diciembre de 2005.

- Putnam, R. D., Leonardi, R., y Nanetti, R.Y. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Savater, F. (2005a), Educación cívica: ¿transversal o atravesada?, *El País*, 1 de marzo de 2005.
- Savater, F. (2005b), La laicidad explicada a los niños, *El País*, 5 de noviembre de 2005.
- Savater, F. (2005c), Turistas y piratas, *El País*, 23 de noviembre de 2005.
- Soysal, Y. N. (1996), Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational membership and the National State, 17-29, en Cesarini D. y Fulbrook M. (comps.), *Nationality and Migration in Europe*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Schwille, J., y Amadeo, J-A. (2002), The Paradoxical Situation of Civic Education in Schools: Ubiquitous and yet Elusive 105-36, en Steiner-Khamsi *et al.* *New Paradigms and Recurring Paradoxes in Education for Citizenship*, Oxford, Elsevier Science Ltd.
- Steiner-Khamsi, G., *et al.* (2002), *New Paradigms and Recurring Paradoxes in Education for Citizenship*, Oxford, Elsevier Science Ltd.
- Torcal, M., y Montero, J. R. (2006), *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*, Londres, Routledge.
- Torney-Purta, J. (2004), An Overview of Secondary Analysis of the IEA Civic Education Study, its Impact and Directions for the Future, *IRC-IEA Civic Papers*. <http://www.iea.nl/irc2004-cived.html>.
- Torney-Purta, J., y Amadeo, J-A. (2003), A Cross-National Analysis of Political and Civic Involvement Among Adolescents. PSONline. <http://www.apsanet.org/imgtest/CrossAnalysisPoliticalCivicAdolescents.pdf>.
- Torney-Purta, J., y Amadeo, J-A. (con un capítulo de F. Pilotti) (2004), *Strengthening Democracy in the Americas through Civic Education: An Empirical Analysis Highlighting the Views of Students and Teachers*, Washington D.C., Organización de Estados Americanos. [http://www.oas.org/udse/ingles/2004/civic\\_education.pdf](http://www.oas.org/udse/ingles/2004/civic_education.pdf).
- Torney-Purta, J., *et al.* (1975), *Civic Education in Ten Countries: An Empirical Study*, Nueva York, Halsted Press.
- Torney-Purta, J., *et al.* (1999), *Civic Education Across Countries: Twenty-Four National Case Studies for the IEA Civic Education Project*, Delft, IEA.
- Torney-Purta, J., *et al.* (2001), *Citizenship and Education in Twenty-Eight Countries: Civic Knowledge and Engagement At Age Fourteen*, Delft, IEA.
- Verba, S., *et al.* (1979), *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Verba, S., *et al.* (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- Weiss, A. R., *et al.* (2001), *The Next Generation of Citizens: NAEP Civics Assessments 1988 and 1998*. Washington DC, U.S. Department of Education. Office of Educational Research and Improvement. National Center for Education Statistics. <http://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=2001452>

Whiteley, P. (2005), *Citizenship Education Longitudinal Study: Second Literature Review. Citizenship Education: the Political Science Perspective*, Londres, DfES. <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR631.pdf>.

Zaller, J. R. (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, Cambridge University Press.

## Otros documentos y fuentes

Amnistía Internacional (2005), *El Gobierno español incumple las recomendaciones de Naciones Unidas sobre Educación en Derechos Humanos en el Proyecto de Ley de Educación*. <http://www.es.amnesty.org/esp/docs/loe.pdf>.

Comisión Europea (2001), *Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos*. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001\\_0059es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0059es01.pdf).

Comisión Europea (2002), *Educación y formación en Europa: sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010. Programa de trabajo sobre los futuros objetivos de los sistemas de educación y formación*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. [http://europa.eu.int/comm/dgs/education\\_culture/publ/pdf/educ-training/es.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/publ/pdf/educ-training/es.pdf).

Comisión Europea (2003), *Open Learning Environment, Active Citizenship and Social Inclusion. Implementation of Education and Training 2010 Work Programme: Progress Report*. [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/opening-up-learning-and-citizenship\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/opening-up-learning-and-citizenship_en.pdf).

Comisión Europea (2005), *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que dé luz verde al programa "Ciudadanos para Europa" durante el periodo 2007-2013 para promover una ciudadanía europea activa*. [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type=doc=COMfinal&an\\_doc=2005&nu\\_doc=116](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type=doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=116).

Comisión Europea. Eurydice (2005a), *Citizenship Education at School in Europe*. <http://www.eurydice.org/Documents/citizenship/en/FrameSet.htm>.

Comisión Europea. Eurydice (2005b). *Citizenship Education at School in Europe. Spain*. [http://www.eurydice.org/Documents/citizenship/en/Frameset\\_Citizenship.html](http://www.eurydice.org/Documents/citizenship/en/Frameset_Citizenship.html).

Congreso de los Diputados (2006), *Ley Orgánica de Educación 2/2006 de 3 de mayo de 2006*. [http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2006/07899&txtlen=1000](http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2006/07899&txtlen=1000).

Consejo de Europa (2002), *Recomendación sobre Educación para la Ciudadanía Democrática (ECD) (12)*. [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents%5FPublications/Adopted%5Ftexts/092\\_Rec\\_2002\\_12\\_EDC\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Documents%5FPublications/Adopted%5Ftexts/092_Rec_2002_12_EDC_en.asp#TopOfPage).

Consejo de Europa (2005), *Education for Democratic Citizenship 2001-2004. From Policy to Practice Synthesis report on the 2nd phase of the Education for Democratic Citizenship (EDC) Project 2001-2004*. [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/2005\\_24\\_Rev3Synthesis2ndPhaseEDCProject.PDF](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/2005_24_Rev3Synthesis2ndPhaseEDCProject.PDF).

Consejo de Europa (2006), *Education for Democratic Citizenship and Human Rights Programme of Activities (2006-2009): "Learning and living democracy for all"*. Documento elaborado por el Ad Hoc Committee of Experts for the European Year of Citizenship through Education, marzo. [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/2006\\_5\\_ProgActivities2006\\_2009.PDF](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/2006_5_ProgActivities2006_2009.PDF).

Department for Education and Skills (2000), *Citizenship For 16-19 Year Olds In Education And Training, Report of the Advisory Group to the Secretary of State for Education and Employment*. [http://www.post16citizenship.org/files/citizenship\\_report.pdf](http://www.post16citizenship.org/files/citizenship_report.pdf).

- Dutch Presidency of the Council of the European Union (2004), Priorities [http://www.eu2004.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=AB2CCD9E8D1A455FB3970D912B88791](http://www.eu2004.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=AB2CCD9E8D1A455FB3970D912B88791).
- Encuesta Social Europea 2002-2003. <http://www.europeansocialsurvey.org/>.
- Intermón Oxfam (2004), Hacia una ciudadanía global. Propuestas de Intermón Oxfam ante la nueva reforma educativa. [http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/1290/ni191104\\_MEC.pdf](http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/1290/ni191104_MEC.pdf).
- Intermón Oxfam (2005), Hacia una ciudadanía global. Propuesta de competencias básicas. [http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/1290/Hacia%20una%20Ciudadanía%20Global%20\(septiembre%202005\).pdf](http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/1290/Hacia%20una%20Ciudadanía%20Global%20(septiembre%202005).pdf).
- Ministerio de Educación y Ciencia (2004), Educación de calidad para todos y por todos. Propuestas para el debate. <http://debateeducativo.mec.es/>.
- Ministerio de Educación y Ciencia (2005a), Informe del Debate. <http://debateeducativo.mec.es/>.
- Ministerio de Educación y Ciencia (2005b), Anteproyecto LOE. [http://www.mec.es/files/Anteproyecto\\_Ley\\_Organica\\_Educacion.pdf](http://www.mec.es/files/Anteproyecto_Ley_Organica_Educacion.pdf).
- Ministerio de Educación y Ciencia (2005c), Proyecto de Ley Orgánica de Educación. [http://www.mec.es/files/Proyecto\\_LOE\\_y\\_Memoria\\_economica\\_22\\_julio\\_2005.pdf](http://www.mec.es/files/Proyecto_LOE_y_Memoria_economica_22_julio_2005.pdf).
- Ministerio de Educación y Ciencia (2006a), Proyecto de Real Decreto de Calendario de Aplicación de la LOE.
- Ministerio de Educación y Ciencia (2006b), La Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos: el desarrollo de la LOE".
- Naciones Unidas (1994), Resolución 49/184 por la que se proclama la Década de Naciones Unidas para la Educación en los Derechos Humanos. [http://193.194.138.190/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.49.184.Sp?OpenDocument](http://193.194.138.190/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.49.184.Sp?OpenDocument).
- Naciones Unidas. Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2000), Informe de evaluación global en la mitad de la Década (A/55/360, 2000). [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.55.360.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.55.360.Sp?OpenDocument).
- Organización de Estados Americanos (2002), Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 1869.
- Organización de Estados Americanos (2003), Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas, 33 Asamblea General. Santiago de Chile. [http://www.oas.org/udse/ingles2004/civic\\_education.pdf](http://www.oas.org/udse/ingles2004/civic_education.pdf).
- Qualifications and Curriculum Authority (1998), On behalf of the Citizenship Advisory Group. Education for citizenship and the teaching of democracy in schools. Final report of the Advisory Group on Citizenship. [http://www.qca.org.uk/downloads/6123\\_crick\\_report\\_1998.pdf](http://www.qca.org.uk/downloads/6123_crick_report_1998.pdf).
- UNESCO (1995), Declaración y Marco Integrado de Acción sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia. <http://www.peace.ca/unesco1994declaration.htm>.
- UNESCO (2000), Marco de Acción de Dakar. [http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/dakfram\\_spa.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml).

## Páginas web sobre Educación para la Ciudadanía<sup>99</sup>

CIVED-IEA (Civic Education Study) (1999). <http://www.wam.umd.edu/~jtpurta/>. [http://www2.hu-berlin.de/empir\\_bf/iea\\_e1.html](http://www2.hu-berlin.de/empir_bf/iea_e1.html).

Consejo de Europa. <http://www.coe.int/edc>.

Ministerio de Educación y Ciencia. <http://www.educacionciudadania.mec.es/>.

Organización de Estados Americanos. [http://www.oas.org/udse/espanol/cpo\\_educ\\_democr.asp](http://www.oas.org/udse/espanol/cpo_educ_democr.asp).

### Reino Unido

Department for Education and Skills. <http://www.dfes.gov.uk/research/>.

National Assessment of Educational Progress (Departamento de Educación de Estados Unidos). <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/civics/>.

National Curriculum programme of study. <http://www.nc.uk.net/>.

National Foundation for Educational Research. <http://www.nfer.ac.uk/research-areas/citizenship/>.

Qualifications and Curriculum Authority. <http://www.qca.org.uk/7907.html>.

Quality Improvement Agency. <http://www.post16citizenship.org/>.

UNESCO. [http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL\\_ID=42077&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=42077&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

---

<sup>99</sup> Esta lista de páginas web no pretende ser exhaustiva. Fundamentalmente recoge las páginas de organismos oficiales e instituciones que han sido consultadas para la elaboración de este informe.

## Índice de Tablas y Gráficos

### Tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Estudios e informes sobre Educación para la Ciudadanía en un solo país .....  | 32 |
| Tabla 2. Estudios e informes comparados sobre Educación para la Ciudadanía .....   | 33 |
| Tabla 3. Modelos de Educación para la Ciudadanía .....   | 35 |
| Tabla 4. Organización de la Educación para la Ciudadanía .....   | 44 |
| Tabla 5. Formación del profesorado en temas relacionados con la ciudadanía .....   | 52 |
| Tabla 6. Modalidades que adopta la Educación para la Ciudadanía en las distintas etapas educativas en los currículos de varios países europeos ..... | 56 |

### Gráficos

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1. Número de años por etapa (asignatura específica obligatoria) .....                 | 57 |
| Gráfico 2. Número mínimo de horas recomendadas por etapa (asignatura específica) .....        | 57 |
| Gráfico 3. Porcentaje de jóvenes que votaron en las últimas elecciones .....                  | 59 |
| Gráfico 4. Porcentaje de jóvenes que se interesan por la política .....                       | 59 |
| Gráfico 5. Porcentaje de jóvenes que participan en alguna asociación de tipo “político” ..... | 61 |



|   |    |
|---|----|
| Gráfico 6. Porcentaje de jóvenes que participan en alguna asociación de tipo “social” .....                     | 61 |
| Gráfico 7. Porcentaje de jóvenes a los que les resulta difícil formarse una opinión sobre temas políticos ..... | 62 |

## Anexo: contenidos curriculares de la asignatura en Inglaterra

### Programa de estudio de la asignatura “Ciudadanía” durante la 3ª etapa (11-14 años)

Durante la 3ª etapa los alumnos estudiarán, reflexionarán y debatirán sobre temas, problemas y acontecimientos políticos, espirituales, morales, sociales y culturales. Aprenderán a identificar el papel de las instituciones y sistemas legales, políticos, religiosos, sociales y económicos que afectan a sus vidas y a sus comunidades. Se implicarán en la vida de la escuela, del barrio y de la comunidad en general y aprenderán a actuar de forma más eficaz en la vida pública. Aprenderán sobre la equidad, la justicia social, así como a respetar la democracia y la diversidad en los distintos ámbitos –escuela, local, nacional y global–, y asumirán responsabilidades en actividades de la comunidad.

#### Conocimientos, habilidades y comprensión

La enseñanza durante esta etapa debe ir dirigida a que los estudiantes sepan y entiendan qué es ser un ciudadano informado, y que lo apliquen desarrollando habilidades relacionadas con la investigación, la comunicación, la participación y la acción responsable.

#### Conocimiento y comprensión de qué es ser un ciudadano informado

1. Se debe enseñar a los estudiantes:
  - a) Los derechos legales y los derechos humanos, las responsabilidades en las que se apoya la sociedad, aspectos básicos del sistema judicial penal, y sobre la relación que esto tiene con los jóvenes.
  - b) La diversidad de identidades nacionales, regionales, religiosas y étnicas que existen dentro del Reino Unido, y la necesidad de que se respeten y se entiendan mutuamente.

- c) El gobierno central y local, los servicios públicos que ofrecen y cómo éstos se financian, así como las formas en que uno puede contribuir a lo anterior.
- d) Las características principales de las formas de gobierno parlamentarias y de otras formas de gobierno.
- e) El sistema electoral y la importancia de votar.
- f) El trabajo que llevan a cabo las organizaciones de voluntarios en el nivel local, nacional e internacional.
- g) La importancia de resolver los conflictos de forma justa.
- h) La importancia de los medios de comunicación en la sociedad.
- i) El mundo como una comunidad global y las implicaciones políticas, económicas, medioambientales y sociales que esto tiene, así como el papel de la Unión Europea, la Commonwealth y las Naciones Unidas.

#### **El desarrollo de habilidades relacionadas con la investigación y la comunicación**

2. Se debe enseñar a los estudiantes a:

- a) Pensar sobre temas, problemas y acontecimientos políticos, espirituales, morales, sociales y culturales concretos, a través del análisis de la información y de sus fuentes, utilizando la tecnología de información y comunicación.
- b) Justificar, tanto de forma oral como escrita, sus opiniones personales sobre esos temas, problemas o acontecimientos.
- c) Participar en discusiones en grupo o exploratorias, así como en debates que se celebren en clase.

#### **El desarrollo de habilidades relacionadas con la participación y la acción responsable**

3. Se debe enseñar a los estudiantes a:

- a) Utilizar su imaginación para tener en cuenta las experiencias de otras personas y ser capaces de pensar, expresar y explicar las ideas de otros.
- b) Negociar, tomar decisiones y participar de forma responsable en actividades de la escuela y de la comunidad o el barrio.
- c) Reflexionar sobre el proceso de participación.

## **Programa de estudio de la asignatura “Ciudadanía” durante la 4ª etapa (15 y 16 años)**

Durante la 4ª etapa los alumnos seguirán estudiando, reflexionando y debatiendo sobre temas, problemas y acontecimientos políticos, espirituales, morales, sociales, constitucionales y económicos que afectan a sus vidas y a sus comunidades, analizando con mayor profundidad su funcionamiento y sus consecuencias.

Seguirán implicándose en la vida de la escuela, del barrio y de la comunidad en general, asumiendo responsabilidades cada vez mayores. Desarrollarán una serie de habilidades que les ayuden a ello, con un énfasis cada vez mayor en el conocimiento y el análisis desde un punto de vista crítico. Seguirán adquiriendo conocimientos y desarrollando su comprensión en estas áreas a través de, por ejemplo, un mayor aprendizaje sobre la equidad, la justicia social, el respeto a la democracia y la diversidad en los distintos ámbitos –escuela, local, nacional y global–, y asumiendo responsabilidades en actividades de la comunidad.

### **Conocimientos, habilidades y comprensión**

La enseñanza durante esta etapa debe ir dirigida a que los estudiantes sepan y entiendan qué es ser un ciudadano informado y lo apliquen desarrollando habilidades relacionadas con la investigación, la comunicación, la participación y la acción responsable.

### **Conocimiento y comprensión de qué es ser un ciudadano informado**

#### **1. Se debe enseñar a los estudiantes:**

- a) Los derechos legales y los derechos humanos, las responsabilidades en las que se apoya la sociedad y cuál es su relación con los ciudadanos, incluidas las funciones y el funcionamiento de los sistemas judiciales civil y penal.
- b) El origen y las implicaciones de las distintas identidades nacionales, regionales, religiosas y étnicas que existen dentro del Reino Unido, y la necesidad de que se respeten y se entiendan mutuamente.
- c) Cómo funciona el Parlamento, el Gobierno y los tribunales de justicia en lo que se refiere a la elaboración de las leyes.
- e) La importancia de jugar un papel activo en el proceso democrático y electoral.
- f) Cómo funciona la economía, incluido el papel que juegan las empresas y las entidades financieras.
- g) Las oportunidades que tienen los individuos y las organizaciones de voluntarios de promover el cambio social en el nivel local, nacional, europeo e internacional.

- h) La importancia que tiene la libertad de prensa y el papel que juegan los medios de comunicación en la sociedad, incluido Internet, en el acceso a la información y por su influencia sobre la opinión pública.
- i) Los derechos y deberes de los consumidores, los empresarios y los trabajadores.
- j) Las relaciones del Reino Unido en Europa, incluida la Unión Europea, así como con la Commonwealth y las Naciones Unidas.
- k) Las cuestiones relacionadas con la interdependencia y la responsabilidad global, incluidas las relativas al desarrollo sostenible y la Agenda Local 21.

### **El desarrollo de habilidades relacionadas con la investigación y la comunicación**

#### **2. Se debe enseñar a los estudiantes a:**

- a) Investigar sobre un tema, problema o acontecimiento político, espiritual, moral, social o cultural, analizando información a partir de distintas fuentes, incluidas fuentes procedentes de las nuevas tecnologías de información y comunicación, demostrando ser conscientes del uso y abuso de las estadísticas.
- b) Expresar, justificar y defender, tanto de forma oral como escrita, una opinión personal sobre dichos temas, problemas o acontecimientos.
- c) Participar en discusiones de grupo y exploratorias en clase, así como en debates formales.

### **El desarrollo de habilidades relacionadas con la participación y la acción responsable**

#### **3. Se debe enseñar a los estudiantes a:**

- a) Utilizar su imaginación para tener en cuenta las experiencias de otras personas, y ser capaces de pensar, expresar, explicar y analizar de forma crítica las ideas de otros.
- b) Negociar, tomar decisiones y participar de forma responsable en actividades de la escuela y de la comunidad o barrio.
- c) Reflexionar sobre el proceso de participación.

## **Resultados a conseguir con la asignatura**

### **3ª Etapa**

Los alumnos deben tener un conocimiento y comprensión amplios de los acontecimientos que han estudiado: los derechos, responsabilidades y deberes de los ciudadanos; el papel que juega el sector voluntario; las formas de gobierno; la provisión de servicios públicos; el

sistema legal y el sistema judicial. Deben saber cómo se accede a la información y cómo se forma y se expresa la opinión pública, teniendo en cuenta, entre otros, a los medios de comunicación. Deben demostrar que comprenden cómo y por qué se producen cambios en la sociedad. Los alumnos deben participar en actividades en el ámbito de la escuela y de la comunidad, demostrando, tanto a título personal como de grupo, tener actitudes responsables hacia ellos mismos y hacia otros.

#### 4ª Etapa

Los alumnos deben tener un conocimiento y comprensión completos de los acontecimientos que han estudiado: los derechos, responsabilidades y deberes de los ciudadanos; el papel que juega el sector voluntario; las formas de gobierno; la provisión de servicios públicos; el sistema legal y el sistema judicial. Deben ser capaces de acceder a distintos tipos de información, incluyendo la de los medios de comunicación, con el fin de formarse y de expresar su opinión. Deben evaluar el grado de eficacia de las distintas formas de provocar cambios en diferentes ámbitos sociales. Los alumnos deben participar de forma efectiva en actividades en la escuela y en la comunidad, demostrando tener un espíritu crítico hacia las mismas. Deben tener, tanto a título personal como de grupo, actitudes responsables hacia ellos mismos y hacia otros.

Fuente: National curriculum online (<http://www.nc.uk.net/>). Traducción de la autora.

## Trabajos publicados

|                |   |
|----------------|---|
| EP 1/1999      | Cuadernos con alternativas 1. <i>Varios autores.</i>  |
| EP 2/1999      | Cuadernos con alternativas 2. <i>Varios autores.</i>  |
| EP 3/1999      | Bases para una reforma de la política. <i>Varios autores.</i>   |
| EP 4/2000      | La educación a debate. <i>Victoria Camps.</i>   |
| EP 5/2000      | Un pacto de Estado para la justicia. <i>Varios autores.</i>   |
| EP 6/2000      | Sistema Nacional de Salud. <i>Javier Rey.</i>   |
| EP 7/2001      | La Universidad Europea del Trabajo. <i>Varios autores.</i>  |
| EP 8/2001      | La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. <i>Antonio Estella.</i>  |
| EP 8 bis/2001  | La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. <i>Leonor Moral.</i>                     |
| EP 9/2002      | La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. <i>Violeta Ruiz.</i> |
| EP 10/2002     | La participación de los españoles en elecciones y protestas. <i>Belén Barreiro.</i>   |
| EP 11/2002     | La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. <i>María Luisa Fernández.</i>   |
| EP 11 bis/2003 | El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. <i>Rosa Velázquez.</i>                             |
| EP 12/2003     | Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. <i>Eloísa del Pino y César Colino.</i>   |
| EP 13/2003     | El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. <i>Carlos Garcimán y Santiago Díaz de Sarralde.</i>   |
| EP 14/2004     | El modelo social en la Constitución europea. <i>José Vida.</i>  |
| EP 15/2004     | Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. <i>Arantxa Zaguirre.</i>  |
| EP 16/2005     | La enseñanza de la religión católica en España. <i>Margarita Lema.</i>  |
| EP 17/2005     | Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. <i>Kerman Calvo.</i>   |
| EP 18/2005     | La financiación de las confesiones religiosas en España. <i>Alejandro Torres.</i>   |
| EP 19/2006     | Propuestas para la reforma del sistema electoral español. <i>Rubén Ruiz.</i>  |
| EP 20/2006     | Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. <i>Jordi Bosch.</i>                                    |
| EP 21/2006     | La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. <i>M.<sup>a</sup> Ángeles Catalina Benavente.</i>              |





